人口·经济·社会

中国生育革命纪实

THE DOCUMENTARY OF REPRODUCTIVE REVOLUTION IN CHINA

(1978~1991)

陈 剑 著

中国人口走到十字路口，计划生育政策面临新的抉择

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

VISIT…

LANZAROTE Caliente.COM



陈　剑

现任中国经济体制改革研究会副会长，北京改革和发展研究会会长、全国工商联参政议政委员会委员，研究员。人口学者，现代化研究专家和经济体制改革研究专家。

主要研究领域：现代化和体制改革。先后在人民日报、光明日报、《求是》杂志以及一些学术核心期刊发表论文500余篇，公开出版论著20余部。

在人口和计划生育研究方面，先后出版专著《人口素质概论》(1987)、《计划生育宣传学导论》(1992)、《计划生育宣传心理学》(1991)、《生殖健康》(1995，合著)、主编《人口控制的理论实践》(1991)、《人口与计划生育百科知识丛书》(1990)、《中国人口控制论稿》(1996)等十余部人口专著等，有四部人口专著获得部级一、二等奖项。主持的《特大型城市产业发展和人口规模调控研究》获北京市委和市政府2014年颁发的“北京市第十一届优秀调查研究成果一等奖”。

近年来，着重现代化和经济体制改革研究，是这些领域较有影响的专家。此外，在奥运研究、决策咨询和首都经济研究方面，也先后发表过数百篇文章和一些专著。一些决策咨询研究得到数位中央高层领导批示。

人口·经济·社会

中国生育革命纪实（1978~1991）

陈　剑 /著

THE DOCUMENTARY OF REPRODUCTIVE REVOLUTION IN CHINA

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

无论人们愿意与否，中国生育政策即将面临重大调整的大幕已经拉开。30多年来，以“提倡一对夫妇只生育一个孩子”为主要内容的现行生育政策，其巨大负面效应会在今后一个漫长时间逐渐呈现在人们日常生活的方方面面。未来的中国人将不得不因此承受高昂的代价。认真探究生育政策的演变过程和生育革命所付出的代价，对尽快调整生育政策、提升公共政策制定的科学化水平以及应对未来人口结构失衡所带来的诸多负面影响不无裨益。

作者

编者的话：艰难的抉择

2015年3月15日，在十二届全国人大三次会议闭幕后的记者会上，在回答有关全面放开二孩是不是未来中国生育政策调整方向的提问时，国务院总理李克强说，我们会根据评估的结果，也考虑中国经济社会发展和人口结构变化的情况，权衡利弊，但是必须依照法律程序来调整和完善人口政策。这表明，备受全国人民关注的全面放开二孩的问题，已经提上了议事日程，受到了中央决策层的高度重视。

然而现行计划生育政策何时做出根本性的调整仍然没有明确。我想，人们没有理由对此失望。在关系国计民生的重大问题上，全面论证，慎重决策，是一个不可或缺的环节。重视这个环节，体现了国家治理能力的提升与治国理政观念的巨大进步。

在人口问题上，我们走过很多弯路，造成了如今这种错综复杂的局面，以至于做出任何一个决定，都变成一种十分艰难的抉择。这种决策的艰难不仅在于计划生育作为第一国策是一件涉及千家万户、牵一发而动全身的大事，而且在于政策选择的回旋余地有限，13亿以上的高位人口规模和不均匀分布的人口结构并存，使人口政策的调整注定要在人口规模和人口结构之间做出取舍。这种局面举棋不定在所难免。正如本书作者陈剑先生所言，人口政策调整的影响是长期的，需要几十年甚至上百年，其效应才能充分显示出来。正因为如此，在决定是否全面放开二孩的问题上，一定要经过科学论证，权衡利弊。其中，充分总结30多年来我国计划生育工作的经验教训和人口变动的规律性特征，应当成为其中必不可少的环节。

现行计划生育政策实施30多年来，我们对计划生育政策的研究既不系统也不深入。迄今为止，尚无人从专业视角对现行计划生育政策来龙去脉做一个系统的梳理，要说清楚这一影响深远的第一国策演化的时代背景及其决策的考虑，是一件十分困难的事。这无疑成为全面放开二孩政策无法顺利出台的一个政策瓶颈。解决这个瓶颈，陈剑先生具有独到的优势。陈剑先生是改革开放以

来中国培育的第一代人口学研究生，有着深厚的人口学造诣，八十年代中期至九十年代中期在国家计划生育委员会工作，那时在这一系统就著述甚丰。陈剑先生不但是现行计划生育政策演化过程的亲身经历者，对计划生育管理的各个环节较为熟悉，还有一个很重要优势是对政策演化过程的主要当事人都很了解。2013 年底，在我和恽薇主任的建议下，陈剑先生在工作百忙之余，花了近一年时间写成此书，并走访了包括九届全国人大副委员长并担任十年国家计划生育委员会主任的彭珮云等主要当事人。陈剑先生说，这次写作收获颇丰，在走访和研究过程中也有一些新发现，解开了许多长期困扰的不解之谜，对计划生育政策的演化有了全新的系统性认识。将陈剑先生的研究成果拿出来与读者分享，使我们对当下由于生育率持续走低对人口变动长期发展影响有一清醒认识，并对生育政策调整给予高度关注，使其更符合人口变动规律，更有利于人口与经济社会的可持续发展。

目　录

引言　由张艺谋超生罚款谈起 / 001

第一章　70 年代——和风细雨的“晚稀少”生育时期 / 009
　第一节　50 至 60 年代中国人口增长 / 011
　第二节　“晚稀少”的 70 年代 / 015

第二章　“一孩化”政策的产生及历史背景 / 023
　第一节　生育政策变动的轨迹 / 025
　第二节　陈慕华，“一孩化”政策的“始作俑者”? / 029
　第三节　“一孩化”政策出台的宏观背景 / 041
　第四节　学术界对“一孩化”的贡献 / 046

第三章　《公开信》的发表与“现行生育政策”的确立 / 059
　第一节　胡耀邦建议发表《公开信》/ 061
　第二节　“现行生育政策”，十年分娩 / 069
　第三节　钱信忠和“大结扎” / 077

第四章　1984 年，新一轮的政策博弈 / 083
　第一节　中央 7 号文件下发，现行生育政策逐渐明晰 / 085
　第二节　马赢通、张晓彤上书国务院，建议“两胎加间隔” / 089
　第三节　梁中堂的“两胎加间隔”和二孩试点 / 094

第五章　“独女户”，千呼万唤始出来 / 103
　第一节　中央“一线领导”批示落实情况 / 105
　第二节　“独女户”最终浮出水面 / 111

第六章 生育革命，反思与探索 / 117
第一节 对生育政策形成过程的反思 / 119
第二节 对支撑生育革命的理论依据进行反思 / 124

第七章 生育革命代价，少生多少人？ / 131
第一节 全球低生育率 / 133
第二节 中国生育水平和生育水平的评估 / 141
第三节 生育政策的效益评估 / 151

第八章 生育革命的代价——如何尊重生育权利？ / 161
第一节 人权理论与中国人权保护 / 163
第二节 国际社会对生育权利的认识 / 166
第三节 计划生育集中活动的反思 / 176

第九章 基层政府合法性危机与人口结构失衡 / 181
第一节 基层政府合法性危机 / 183
第二节 人口结构面临严重的失衡 / 189
第三节 持续低生育率对中国未来长期发展的影响 / 198

第十章 若干政策建议 / 207
第一节 在全国普遍放开二孩，向自由生育迈进 / 209
第二节 其他政策建议 / 221

附件一 我在人口和计划生育系统的领导和朋友 / 229

附件二 人口和计划生育历史文献 / 236

后 记 / 264

引言　由张艺谋超生罚款谈起

张艺谋超生罚款引发对“现行生育政策”的质疑，且这种质疑的广泛性，使得有必要对现行生育政策，从其演变到逐渐形成进行认真清理。其主要的时间段，是从20世纪70年代末期至80年代初，生育政策发生了革命性的变化，即从“晚稀少”到“一孩化”，再到“独女户”。如果从20世纪80年代初算起，需要对实施30多年的以“提倡一对夫妇只生育一个孩子”为主要内容的现行生育政策的演变及其付出的沉重代价进行分析讨论。

——作者

2014年1月10日，著名导演张艺谋因超生罚款748万在全国引起广泛的关注。①

关注主要集中在四个方面：

一　张艺谋超生罚款与法治公正

党的十八大提出法治中国，特别是党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）的第9部分，用了相当多的篇幅阐释了法治中国的含义。法治中国的一项基本原则是法律面前人人平等。而张艺谋超生罚款，则是法律面前人人平等的一个案例。张艺谋不是一个普通的平民，他是著名导演，中国第五代导演乃至中国电影界一面光辉的旗帜。特别是作为2008年奥运会开幕式的总导演，更使张艺谋成为中国国家名片。正因为其极高的知

① 2014年1月9日消息，央视新闻腾讯官方微博称，据央视记者杨光的报道，今天下午从无锡市滨湖区计生局获悉，他们今天已经向张艺谋、陈婷夫妇寄发社会抚养费征收决定书。张艺谋、陈婷夫妇需要缴纳社会抚养费总金额达到748万余元。其在接到征收决定书后如果不提起行政复议或行政诉讼，按照规定张艺谋、陈婷夫妇应在30日内一次性缴纳所有征收费用。

名度和广泛的影响，他生三个孩子，才会引起全社会的广泛关注。

但张艺谋可能属于那种既普通但又不普通的人物。试想一下，正是因为张艺谋的“普通”，才有天价罚款。如果不普通，如果有强大公权力为其支撑，也不至于因为超生就一定罚款而且罚款达到天文数字的窘境。所以，张艺谋的“普通”，也许意味着，由于张艺谋巨大影响力与公权力没有得到很好的结合，在超生方面，张艺谋仍然与普通的中国人并无区别。甚至因为其广泛的影响，中国家喻户晓的名人，其一举一动，受到国人的广泛关注，其受到的惩罚，更远远高于普通的中国公民。这也许是作为名人，由于其一言一行受到广泛关注，必须承受的代价。

二 张艺谋天价罚款，依据何在？

据江苏省无锡市滨湖区计生局透露，此前该局曾多次派工作小组赴京寻找张艺谋，并通过相关单位发函10多次，均未得到回应。2013年11月底，张艺谋、陈婷派代理人去无锡接受调查，并提供了相应材料。随后，该市计生局组成9个调查组分赴北京、广西、四川等地调查取证。①

调查的主要内容，俩人是否属于超生。经查证实，张艺谋、陈婷俩人分别于2001年、2004年、2006年生育3个子女，均在北京出生，生育时二人均未办理结婚登记手续，且均未取得人口计生部门批准生育的证件，3个子女属于非婚生育。

调查的另一个重点内容则是生育3个子女的前一年度，张艺谋、陈婷的收入。经查证实，陈婷多年来无工作无收入，张艺谋2000年收入为2760元，2003年收入为1062760元，2005年收入为2518590元。

根据《中华人民共和国人口与计划生育法》，按照2002年起执行的《江苏省人口与计划生育条例》、《江苏省计划生育条例实施细则》和《社会抚养费征收管理办法》等相关法律法规，张艺谋、陈婷应缴

① 《张艺谋超生“罚”748.78万，详解罚款依据》，新华网南京2014年1月9日电，记者蒋芳、王珏玢。

纳计划外生育费及社会抚养费共计7487854元。仨孩子748万元征收标准为重罚。

根据无锡市计生局公告，无锡市滨湖区计生局给公众算的细账如下：根据《江苏省人口与计划生育条例》，非婚生二胎及以上的，社会抚养费征收应按孩子出生前一年城镇居民年人均可支配收入的5至8倍缴纳。此外，实际收入是城镇居民年人均可支配收入2倍以上的，超出人均收入的部分还要再缴纳1至2倍的社会抚养费。

张艺谋2001年超生第一子，但2000年收入仅2760元，低于无锡市11988元的水平。最终按照人均工资的6倍，共应缴纳71928元。2004年超生第二子，张艺谋2003年收入达到106.2760万元，远超2003年无锡市人均年可支配收入11647元。人均收入内的部分按5倍征收，超出部分则按最高标准2倍征收，共计221.8696万元。

2006年超生第三子，因情节严重，除征收无锡市2005年人均可支配收入即16005元的6倍外，还加收张艺谋收入超出部分的2倍，共计519.7230万元。

上述三笔费用合计，征收计划外生育费及抚养费共计7487854元。

从无锡市滨湖区计生局给公众算的细账看，张艺谋超生属于情节严重，所征收的社会抚养费，均采用重罚标准计算。①

三 被征收的巨额社会抚养费，是否合理，去向何处？

多年来，社会抚养费征缴过程中标准弹性大、征收人员权力大、层层摊派乱罚款等问题屡被曝光，早已不是新闻。2013年7月11日，浙江律师吴有水向全国31个省级计生委、财政厅（局）申请政府信息公开，申请公开2012年度社会抚养费收支及审计情况，其中包括：2012年度社会抚养费总额；2012年度社会抚养费预算；2012年度社会抚养费开支。此举引发社会各界广泛关注。2014年1月，江苏省无锡市滨湖区人口和计划生育局依法对陈婷、张艺谋采用重罚征收计划外生育费

① 《张艺谋超生“罚”748.78万，详解罚款依据》，新华网南京1月9日电，记者蒋芳、王珏玢。

及抚养费共计7487854元，更引发了全社会对征收社会抚养费的关注。

2002年国务院颁布的第357号令《社会抚养费征收管理办法》，明确对计划外生育子女的公民，征收社会抚养费；授权省级政府确定社会抚养费的征收标准；将直接征收社会抚养费的权力下放至乡（镇）人民政府或街道办事处。

社会抚养费，在20世纪80年代初期叫“超生罚款”，1994年改为“计划外生育费”。2000年，中共中央、国务院联合发文统一为“社会抚养费”。2001年《人口与计划生育法》将“社会抚养费”明确规定下来。

到2013年底，已有24省份公开了2012年社会抚养费征收额，共计200.98亿元。未公开的省份：安徽、山西、西藏、浙江、山东、甘肃、天津。然而，尚无一省计生或财政部门，公开社会抚养费的支出情况。多数部门给出的不公开理由是“省级部门不掌握2012年度社会抚养费实际开支情况”。

不容否认的是，收取“计划生育罚款”现象，在中国已经存在多年，我们姑且不论存在怎样的乱象，现在的问题是，这种收费的合法性何在，依据是什么？

《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十四条第一款、第二款明确规定：“行政机关收到政府信息公开申请，能够当场答复的，应当当场予以答复。行政机关不能当场答复的，应当自收到申请之日起15个工作日内予以答复；如需延长答复期限的，应当经政府信息公开工作机构负责人同意，并告知申请人，延长答复的期限最长不得超过15个工作日”。

显然，在有关社会抚养费的问题上，地方行政机关，违规现象量大且面宽。其现实危害性和潜在风险性，是不言而喻的。

令国人感到遗憾的是，2013年9月2日，国家审计署官网发文称，“对社会抚养费的关注度不够，近年未组织过全面审计，也未能全面掌握这些资金的底数以及相关惠民政策措施的落实情况”。[①]

关于未全面审计社会抚养费的消息，是2013年8月30日，从国家

① 《审计署：对社会抚养费关注不够未掌握资金底数》《新京报》，2013年9月4日。

审计署党组研究深化教育实践活动的专题会议上传出的。会议指出，“过去几年，由于民生资金和项目涉及面广、使用分散，受审计力量和技术方法的限制，审计重点主要集中在投资额大、社会比较关注、资金较为集中的重点资金和项目上，审计署集中力量先后组织对全国社会保障资金、城镇保障性安居工程、三峡工程、援疆援藏、京沪高速、汶川玉树舟曲灾后恢复重建项目、西气东输二线等进行了审计，而对资金额相对较小、使用较为分散、涉及特定地区或特殊人群的农田水利建设项目、社会抚养费、扶贫资金等的关注不够，近年未组织过全面审计，也未能全面掌握这些资金的底数以及相关惠民政策措施的落实情况”①。

国家审计署的事务繁忙，而且作为主管中国审计工作的最高行政机关，近年来在反腐倡廉方面的功劳令世人刮目相看。然而，其对“社会抚养费的关注度不够”，轻轻的一小声，说明这么一大笔收入，在中国政府各部门收入中，可能还属于“小钱”，还没有进入国家审计署的视野。这在一定程度上说明了中国各级政府庞大的预算外收入，由于没有纳入视野，自然不会得到有效的监督。这也成为影响政府形象的重要组成部分。

相当数量的社会抚养费，最终去向何处？由于缺乏公开透明，没有向国人作一个清晰交代，人们可以想象，或成了某些单位的“小金库”，或成了一些公职人员的“工资卡”，或成了贪污腐败分子的“温床”。若如此，就有可能成为激化社会矛盾的“利器”，成为干群离心离德的“催化剂”，并严重侵蚀了政府的合法性。上述想象有多大可能，一些地方揭发出来的问题说明类似问题的存在。对全国范围内的社会抚养费进行全面审计也许有一定难度，但如果给公众、给社会乃至给主管部门一个交代，应当尽快对社会抚养费进行全面审计。当然，主管部门也应当积极地与审计部门合作，给社会一个清晰交代，还主管部门一个清白，如果确实属于清白的话。

2013 年，在人们的强烈要求下，有 24 个省份公开了 2012 年度社会抚养费征缴总额——总数超过了 200 亿元，这应当看作是一个进步，但这种进步又十分有限。因为人们更关注这笔巨款流到了哪里、“抚养”

① 《审计署：对社会抚养费关注不够未掌握资金底数》《新京报》，2013 年 9 月 4 日。

了谁，却始终未见说明。此次无锡市滨湖区计生局仿佛有备而来，他们表示，根据《社会抚养费征收管理办法》，社会抚养费上缴国库后，由地方政府连同其他财政收入一起，统筹用于本地区各类公共服务和社会事业——但这样含糊说辞很难服众。

人们关注的另一个问题是，征收社会抚养费本身的合理性。

征收社会抚养费的依据是，多生的孩子对社会资源的过度占用，会影响到别人对社会资源的享用，因此需要通过收费来补偿国家和社会多投入的公共资源——但这个假定的前提并不符合事实，培养孩子的成本主要来自家庭，是父母买单，不是免费占用，即使在社会福利高度发达的西方国家（真正免费到高中的义务教育，高校学生家庭所分摊的高校教育成本比例通常在13%～15%），家庭的投入也是主要的，很多家庭因此不愿意生孩子。更重要的是，社会抚养费乃是行政收费，既违反宪法规定的对公民私有财产权保护，又缺少全国人大及其常委会授权，违反《立法法》规定。现在看来，社会抚养费的征收，其依据并不十分充分。

四　张艺谋超生罚款，引发了对现行生育政策的反思

在生育率持续降低，人口增速减缓的情况下，张艺谋因超生罚款，引发了人们对现行生育政策的反思，即长期推行的以一对夫妇生育一个孩子为主要内容的“现行生育政策”是否走到了尽头？

张艺谋为何超生，张艺谋回答：“在我和父母的传统观念里，希望多子多福、儿孙满堂。父亲临终前叮嘱我，希望能有个男孩传宗接代，母亲也觉得孩子多生几个相互也能有个伴儿。”[①] 笔者与张艺谋先生是同时代人，也在农村插队多年，对中国传统乡村社会有一定了解，张艺谋先生给出的这个解释十分可信。

张艺谋给出的超生原因，实际属于中国传统的生育文化范畴。传统的生育文化，包括多子多福，养儿防老，不孝有三、无后为大等传统观

① 《张艺谋：“我们就像‘超生游击队’，东躲西藏”》，新华每日电讯7版，2013年12月31日。

念，在中国有着广泛且深厚基础，甚至可以看作一个传统社会，特别是中国这样一个农业社会，中华民族生生不息的重要思想源泉，是中华传统文化的重要内容，为中华民族的持续发展提供了强大的思想支撑。这样一种观念，在当下中国，仍有深厚的存在土壤。不能认为这样一种观念就是落伍，只要有存在的土壤，也就有其存在的理由。事实上，像张艺谋、陈婷夫妇这样的“超生”者，尽管触犯了现行的计划生育某些规定，但其行为在社会上仍得到了相当多人的同情和理解。

张艺谋、陈婷“承认错误并承担一切后果”的计划生育，在中国已经实行了40多年，那么其究竟给整个中国社会带来了什么，这是目前充满争论的一个话题，不同的学者，给出的答案也不尽相同，有着很大区别。

但无论是谁，都无法否认的事实是，中国未来人口形势严峻。这包括，人口增长的急速下降，人口红利渐趋消失（劳动力不足、兵源紧张、中小学生数量大量减少），男女出生性别比例失调、失独家庭问题、社会老龄化和养老的问题等越来越严重。此外，计划生育带来的诸多弊端，例如侵犯公民生育权利和其他方面权利，造成了党群、干群关系的紧张，对党和政府在基层的合法性产生严重侵蚀。征收社会抚养费，由于账目的透明度低，用途去向不明，直接影响了基层政府的形象，也是不争的事实。

因此，此次张艺谋超生罚款，相当数量的中国民众，在质疑征收社会抚养费是否合理的同时，更多的是质疑“现行生育政策”，即实施了30多年的以“提倡一对夫妇只生育一个孩子”为主要内容的生育政策①，究竟还能走多远？其显著弊端对未来中国发展会带来怎样巨大的负面影响？一些社会有识之士认为，中国应当尽快废止以“提倡一对夫妇只生育一个孩子”为主要内容的“现行生育政策”，向普遍生育两胎甚至全面放开过渡。可能既有利于经济持续健康发展，又有利于促进家庭幸福与社会和谐，更有利于促进人口长期均衡发展和经济社会的持续发展。

① 现行生育政策，是以提倡一对夫妇只生育一个孩子为主要内容，农村独女户家庭可以生育二胎，生育政策口径大体为1.47，这在本书以后的分析中将进行全面阐述。

张艺谋超生罚款引发的对“现行生育政策”的质疑，且这种质疑的广泛性，使得有必要对现行生育政策，从其演变到逐渐形成进行认真清理。这其中的时间段，是从20世纪70年代末期至80年代初，生育政策发生的革命性的变化，即从“晚稀少”到“一孩化”，再到“独女户”前后13年时间。

20世纪70年代初实施的“晚稀少”的生育政策，其和风细雨所产生的巨大能量，在已经取得很好的社会效果的情况下，为什么会在70年代末期至80年代初发生突然改变，即从“晚稀少”向“一孩化”改变，再用几乎十年时间从“一孩化”向“独女户”过渡，其深刻的社会背景是什么？为什么会发生这样的改变，又付出了怎样的代价？并对当今中国和未来人口产生了什么样影响？中国妇女的生育水平早已经进入超低生育水平行列。就全球的情况分析，除中国外，世界上没有任何一个国家在生育率低于更替水平之后仍然限制生育。中国自1991年以来，早已经陷入了严重的低生育率陷阱。生育政策效果显现有几十年的滞后。在可预见的将来，生育限制的恶果会越加凸显。因而，认真探究这个影响到中华民族千秋万代的政策，其形成及确立的过程，对公共政策形成如何更加科学化提供了很好的案例，也为促进全面放开二胎，向自由生育过渡，改善人口结构，营造中国未来长期发展的良好人口环境提供理论依据。

第 一 章

70 年代

——和风细雨的“晚稀少”生育时期

20 世纪 70 年代，中国人口出生率和总和生育率这两种度量指标大幅下降，被称为是近代以来世界生育史上下降的奇迹。从影响因素分析看，很大程度上可以归结为计划生育成效。此时的计划生育，主要不是依靠强迫命令、行政管控，而主要是通过和风细雨，通过提供相应的避孕节育服务，是在绝大多数育龄人群的理解和自愿基础上实现的。

——马瀛通

20世纪70年代，是计划生育实行“晚稀少”时期，是中国近半个世纪生育政策实施的黄金时期。在和风细雨情况下，党的政策要求得到了绝大多数群众的理解和支持，妇女生育水平迅速下降，计划生育取得了巨大成效。但导致妇女生育水平迅速下降的因素是什么，至今并没有给出清晰答案。正因为此，70年末至80年代初，生育政策革命性改变也就在情理之中。认真分析这段历史，特别是分析影响这一期间生育率改变的因素，对当下普遍生育二孩，进而向自由生育迈进无疑有着重要意义。

第一节 50 至 60 年代中国人口增长

为了说明20世纪70年代“晚稀少”生育时期，我们的视野需要扩展，需要从20世纪50至60年代的人口增长开始分析。

一 50 年代对人口问题的认识

50年代初，新中国建立，国家结束了长年战乱，经济恢复，生产发展，医疗卫生条件改善，包括饮用水的改善，对人口死亡率快速下降产生了重要影响。新中国建立时，美苏冷战格局已初步形成，两大阵营建立，中国因为抗美援朝，只好选择了一边倒的外交路线，一场抗美援朝战争，使一边倒的外交路线维系了十几年，中美交恶20年，苏联成为中国全面学习的榜样。苏联可能是第二次世界大战期间损失最大的国家，死亡人数达到2680万，受伤人数3300万，两项合计，伤亡人数接近6000万。在死亡的2680万人数中，军人死亡人数占35%，有近1000万是军人，即成年男子。中国在战后很长时期，由于国民统计体制缺乏，没有确切的死亡数据，直至20世纪90年代，才公布出一个估计数字，伤亡人数约3500万，其中死亡约1800万人。不同于苏联的是，中国死亡的主要是平民。在1800万死亡人数中，军人只占15%。

由于战争期间大量男性公民死亡，因而战后苏联劳动力极其匮乏，鼓励生育就成了战后苏联的必然选择。受苏联影响，中国全面向苏联学习，也在一个较短期提出了“英雄母亲”称号，鼓励人们多生育。生育越多越光荣。由于50年代初生活安定，政府又鼓励生育，因而人口出生率迅速上升，同时死亡率下降，人口规模迅速增长，出现了建国后第一次生育高峰。

在此期间，国家仿效苏联走重工业优先的工业化道路，全面建立起计划经济体制。1953~1957年，新中国实施了第一个五年计划，这是中华人民共和国奠定工业化初步基础的重要时期。在这个时期，苏联帮助中国建设的“156”个工业项目，使中国以能源、机械、原材料为主要内容的重工业在近现代化道路上迈进了一大步。以这些项目为核心，以900余个大中型项目（限额以上项目）为重点，中国大地上史无前例地形成了独立自主工业体系的雏形。“一五计划”的156个项目，几乎都是重工业项目。为支持工业化建设，国家推动农业合作化和粮食统购统销。同时，国家对农民的人身控制通过“农业合作化”等运动在逐步强化。1958年1月9日，全国人大常委会通过并

以国家主席令形式颁布了《中华人民共和国户口登记条例》。该条例以国家法律的形式对户籍管理的宗旨、户口登记的范围、主管户口登记的机关、户口簿的作用、户口申报与注销、户口迁移及手续、常住人口与暂住登记等方面都作了明确规定，标志着全国城乡统一户籍制度的正式形成。由于户籍制度，以是否吃商品粮为标准将中国人口划分为农村人和城里人，由此开启了中国的二元社会时代。而二元社会，被人们称为充满歧视和不平等的制度。

这一期间，生活安定和生活水平提高，中国人口增长处于前所未有的高峰期，总和生育率长期维持在6的高位。然而，资本积累的要求和人口高增长的现实之间的矛盾并未导致20世纪50年代出台严厉的生育政策，仅有的一些节育政策也主要是宣传性的，并以群众“自愿”为基础。就世界范围比较，全球的避孕节育运动也是50年代之后的事情。特别是战后的婴儿浪潮，推动了家庭计划的兴起。

在这一期间，政府部门对生育节制积极意义的认识日益清晰。邓小平在1953年担任政务院副总理之时，就组织卫生部制定和下发了《避孕及人工流产办法》[①]。1955年2月，卫生部党组向党中央提交了关于节制生育的报告。报告中提出：“根据党中央的精神，我们认为在中国今天的历史条件下，是应当适当地节制生育的；在将来，也不应当反对人民群众自愿节育的行为。”[②]但卫生部的报告，赞成适当节制生育的认识，在当时并没有形成广泛的社会认知。

1957年之后，毛泽东对人口问题的认识出现反复。他既赞同马寅初《新人口论》的主张，又对人口众多表示了极大赞赏。能够反映这一时期他的思想动态的是毛泽东在1957年2月27日最高国务会议第十一次（扩大）会议上所做的“正确处理人民内部矛盾”的讲话。毛泽东说：“我们这个国家有这么多的人，这一点是世界各国都没有的。它有这么多的人，六亿人口！这里头要提倡节育，少生一点就好了。要有计划地生产。我看人类自己最不会管理自己。对于工厂的生产，生产布匹，生产桌椅板凳，生产钢铁，他有计划。对于生产人类自己就是没有计划，就是无政府主义，无政府，无组织，无纪律。这个政府可能要设一个部门，设一个计划生育部好不好？或者设一个委员会吧，

① 国家人口和计划生育委员会编：《中国人口和计划生育史》，中国人口出版社，2007年版，第18页。

② 国家人口和计划生育委员会编：《中国人口和计划生育史》，中国人口出版社，2007年版，第20页。

节育委员会，作为政府的机关。人民团体也可以组织一个，组织个人民团体来提倡。因为要解决一些技术问题，设一个部门，要拨一笔经费，要想办法，要做宣传”。此外，1958 年 1 月 8 日毛泽东在最高国务会议上的讲话，也能够反映他此时的思想。毛泽东在这次会上说，“人多好还是人少好？我说现在还是人多好。恐怕还要发展一点”。他又说，“现在人多一些，气势旺盛一些，要看到严重性。同时也不要那么很怕。我是不怕的，再多两亿人口，我看问题就解决了”。① 毛泽东的思想看起来似乎一直是矛盾的，但基本倾向却是一以贯之。毛泽东是一个唯意志论者，强调发挥人的主观能动性，赞成“人定胜天”，一直认为人口多是好事，如果提倡节制生育，似乎与其主张的观点矛盾。因而不愿动用计划生育来打消群众对人口增长的热情，压制中国在国际舞台上蒸蒸日上不断革命的气势。

从 50 年代中、后期起，虽然一些具有远见卓识的人，例如马寅初、邵力子等认识到了人口的压力和负担，提出了实行计划生育，进行人口控制的倡议，中央政府也允许有条件的人工流产和使用避孕药具。但这时候中央层面的领导对人口问题的认识并不一致，特别是在毛泽东那里，自己的前后思想就不一致，也未能形成政府的一贯指导思想。1959 年末至 1960 年初，马寅初因为发表《新人口论》和节制生育的观点，受到错误批判后辞去了北京大学校长职务，使主张节制生育的观点难以成为主流。

二 60 年代，计划生育工作开始起步

1959 年至 1961 年，是共和国不堪回首的三年。这三年，由于各种因素造成的大饥荒，在和平时期，有近 4000 万人口非正常死亡。

1960 年还出现人民共和国迄今为止唯一一年的人口负增长。中国人口经历了 3 年的高死亡、低出生时期，出生人口规模和生育率均降到罕见的低水平。三年大饥荒时期一过，1962 年后出现了补偿性生育，特别是 1963 年成为补偿性生育的标志性年份，这一年出生了 2950 万人口，是中国有文字记载，也是中国人口统计史上出生人口最多的年份。有可能是，“前不见古人，后不见来者”，在未来的漫长岁月，也很难设想，会有超过这一年的出生人口数。

1963 年以后的补偿性生育，作为重要特征由此形成了新中国人口第二次

① 国家人口和计划生育委员会编：《中国人口和计划生育史》，中国人口出版社，2007 年版，第 44 页。

生育高峰。

补偿性生育的出现，特别是第二次生育高峰的来临，实际部门感受到了生育过多带来的压力。1962年12月，中共中央、国务院发出关于认真提倡计划生育的指示，这是中央文件第一次使用“计划生育”字样。这份文件提出，实行计划生育“这是我国社会主义建设中既定的政策。认真地长期地实行这一政策，有利于保护妇女和儿童的健康，有利于教养后代，有利于男女职工在生产、工作、学习中充分发挥自己的力量”①。1963年，中共中央和国务院批转《第一次城市工作会议纪要》，要求中央和地方，都要成立计划生育委员会，具体指导这方面的工作。1964年月1月，按照上述要求，国家计划生育委员会成立。全国25个省、区、市成立了省一级计划生育委员会。计划生育组织机构的雏形已经形成。1965年2月，国务院计划生育委员会在山东省文登县召开全国计划生育工作现场经验交流会，交流和推广该县开展计划生育群众性活动的经验。特别是该县1963年提出的计划生育“晚稀少”的要求，工作成绩显著。这也是“晚稀少”第一次进入人们的视野。山东省文登县由此成为开展“晚稀少”最早的地区而载入计划生育史册。

1965年，开国少将，老红军钱信忠担任卫生部长。这一年的6月23日，在钱信忠的努力下，国务院批转了上海市的《关于计划生育工作的报告》。这份报告总结了上海市开展计划生育工作的经验，主要是领导重视，把计划生育的宣传放在首位，坚持说服教育和群众自愿的原则，辅之以必要的奖励措施，使计划生育成为群众的自觉行动。上海的计划生育由此成为全国的标杆，对推动计划生育在全国内开展起到重要作用。

此时的计划生育，还只限于一般的要求，其介绍和推广的一些经验，所开展的一些工作，也主要限于避孕节育等服务方面的工作。

此后进入“文革”时期，“文革”初期无政府主义泛滥，党政领导机关都受到了严重冲击，也就谈不上采取任何有效的计划生育措施了。“白天抓革命，晚上促生产”，成为“文革”初期形象的描述。这一时期，由于“文革”对各方面工作的影响，尚在酝酿、讨论的人口与计划生育工作又陷入停顿。此时，人口增长的总体特征是“早密多”，人口自然增长速度达到了近半个世纪的最高峰。

到60年代末期，全国总人口已突破8亿，比建国初期净增大约3亿人口。

---

① 国家人口和计划生育委员会编：《中国人口和计划生育史》，中国人口出版社，2007年版，第4页。

从50年代和60年代历年的死亡率、出生率、自然增长率和妇女总和生育率来看，除了50年代末和60年代初困难时期及其补偿性高生育期外，1949～1970年我国女性人口的生育率一直保持较高水平，总和生育率基本在6左右。而同期内人口死亡率则持续下降，从1949年的20‰降到1970年的7‰，导致了人口自然增长率的上升。1949～1970年，除个别特殊年份外，我国年人口出生率多在30‰以上，人口自然增长率均在20‰以上。

第二节 “晚稀少”的70年代

从新中国建立初至60年代末期，短短的20年人口净增了3亿多，特别是两次人口出生高峰给中国的社会经济带来了巨大的压力。面对规模如此之大、增长速度如此之快的人口，作为当家人的周恩来等政府领导人下决心开展计划生育，以使人口增长与经济发展协调共进。

20世纪50至60年代，计划生育还仅限于一般性的号召，到了70年代，特别是70年代的中后期，这一工作在中国的广大乡村，城市街道开始扎实有效推进。

一 七十年代计划生育工作历程

1970年9月，卫生部军管会给各省区市革命委员会转发了一份《上海市革委会关于〈川沙县严桥公社开展计划生育工作的调查报告〉》，介绍了严桥公社如何推进计划生育工作在基层落实的经验。这是继1965年推广上海经验之后，卫生部又一次在全国推广上海的经验，由此推动了全国计划生育工作在基层的落实。

1971年7月8日，国务院国发（1971）51号文件转发卫生部军管会、商业部，燃料化学工业部《关于做好计划生育工作的报告》中，提出“在第四个五年计划期间，使人口自然增长率逐年降低，力争到1975年，一般城市降到10‰左右，农村降到15‰以下”。为达到这一目的，国务院提出了具体要求，强调要加强宣传教育，设立办事机构，开展技术服务，加强避孕药具的研究、生产和供应，明确为开展计划生育的需要提供经费。① 这份报告中肯定了

① 国家人口和计划生育委员会编：《中国人口和计划生育史》，中国人口出版社，2007年版，第85页。

上海市、河北省乐亭县等地的计划生育工作。报告指出，“人类在生育上完全无政府主义是不行的，也要有计划生育”。

1971 年，中央提出了人口控制规划，正式提出了“一个不少，两个正好，三个多了”的口号，同年还举办了十三省市计划生育工作经验交流学习班，总结典型经验。这其中，上海川沙县严桥公社的经验，得到了广泛的关注。由于具有简单、易行、操作性强的特点，特别是以上环和结扎为主的计划生育在基层的管理模式，对于推动整个 70 年代“晚稀少”顺利进行，留下了厚重的一笔。

1973 年 6 月 20 日，国家计委第一次将人口控制目标纳入国民经济计划指标系统，国家计划委员会在《关于国民经济计划问题的报告》中提出，“争取 1975 年把城市人口净增率降到 10‰，农村人口净增率降到 15‰以下”，首次将人口增长目标纳入国民经济计划。

1973 年 8 月，国务院正式成立了计划生育领导小组，任命国务院业务组成员华国锋担任领导小组组长，主持人口和计划生育工作。地方也成立了计划生育领导组织机构，加强了领导。同时，进一步提出了“晚稀少”的概念。对“晚稀少”有了明确要求。

1974 年 12 月，中共中央转发《上海市〈关于上海开展计划生育和提倡晚婚工作的情况报告〉和河北省〈关于召开全省计划生育工作会议的报告〉》。这份报告，介绍了上海计划生育工作的诸多经验，主要经验有以下两条：

> 一是建立和健全计划生育领导小组和办事机构。从公社到生产队，从街道到里弄，从工厂到车间、班组，基本上做到工作有人抓，块块有人管，从组织上保证了计划生育工作的顺利开展。
>
> 二是生育节育的具体措施，落实到人。各层级机构普遍建立生育规划检查落实制度。发动计划生育的骨干，挨家挨户避孕药具上门。全市已婚育龄夫妇中，节育率达到 83%。

1975 年 8 月 5 日，国务院批转卫生部关于全国卫生工作会议的报告中提出，力争在“五五”期间，人口自然增长率农村降到 10‰左右，城市降到 6‰左右。

1978 年 10 月，中央批转的《关于国务院计划生育领导小组第一次会议的报告》提出“提倡一对夫妇生育子女数量最好一个，最多两个。生育间隔三年以上。各地根据人口规划的需要，对生的晚一点、稀一些，可根据实际情况

具体安排”。这是在中央文件中，第一次出现对一对夫妇生育子女数量提出要求，出现提倡“最好一个，最多两个”字样。此时中文“提倡”的含义，语义没有变味，政府对群众生育数量有要求，但还不是硬性规定，至于生一个还是生两个，仍是育龄人群可以选择的一种行为。

70年代的中国，乃是一个变幻不定的中国。特别是在前期和中期，处于“文革”后半段，还没有建立一套完整的计划生育组织机构和网络体系，但“晚稀少”的生育要求却在70年代的生育人群中，显示出了惊人的效力。以下一组数字能够反映这一政策的威力。

出生率由1970年的33.43‰降到1980年的18.21‰，全国人口的自然增长率从1970年的25.83‰，下降到1980年的11.87‰。总和生育率是一个可以近似反映生育水平的指标，即粗略反映当年育龄妇女一生的平均生育子女数，1970年为5.81，1980年急剧降至2.24。这10年，总和生育率是每年都较前一年有所下降，下降趋势十分显著。

20世纪70年代，中国人口出生率和总和生育率这两种指标大幅下降，被称为是近代以来世界生育史上的奇迹。从影响因素分析看，很大程度上可以归结为计划生育成效。当然，此时妇女受教育水平的提升，儿童死亡率的快速下降，也是影响这一时期妇女生育水平的重要因素，这在后文将作分析。此时，不能说没有强迫命令，行政管控，一些地区已经出现了强迫命令和行政管控的苗头，但此时的强迫命令和行政管控，即使有一些，在绝大多数地区，仍属于群众可承受范围。此时的计划生育成效，不是依靠强迫命令、行政管控，而是在尚未成立国家计划生育委员会的情况下实施的，主要通过和风细雨的宣传教育，通过提供相应的避孕节育服务，是在绝大多数育龄人群的理解和自愿基础上实现的。

二 70年代生育率急剧下降的原因分析

20世纪70年代中国妇女生育率下降幅度如此之大，超出了人们预期。但对中国妇女生育率迅速下降的原因，却缺乏具有足够说服力的解释，这是导致以后生育政策革命性变化的原因之一。

70年代中国妇女生育水平急剧下降，笔者以为，主要有以下一些因素：

（一）广大育龄人群中有计划生育的愿望

过多生育给家庭和妇女自身带来的负担显而易见，在广大育龄人群中，特

别是随着育龄妇女文化程度提高和更多参与社会活动，有着实行计划生育的强烈愿望。“晚稀少”的计划生育要求，顺应了广大育龄人群，特别是育龄妇女的生育意愿，容易得到她们的接受。特别是男女平等观念深入人心，有利于计划生育工作的开展。

“文革”期间，宣扬妇女解放，提升妇女地位，男女平等观念深入人心，甚至达到过犹不及的地步，女性在家庭和社会的地位得到提升。强调妇女与男性在各方面平等。所谓“男同志能够做到的，女同志也能够做到”。孩子生育过多无疑会影响女性追求男女平等的努力。孩子多对家庭特别是对育龄妇女带来很大压力。而晚稀少的生育政策，符合广大育龄人群，特别是女性育龄人群的愿望。

（二）“文革”中、后期，党的号召力影响巨大

“文革”期间的中国，所有的人都属于“单位人”。不是在工厂，就是在公社，或街道、或机关、或学校、或部队，等等。与党和政府保持高度一致，是那个年代几乎所有中国人的想法。因为如果不保持一致，就可能付出惨重的代价。“文革”初期的横扫一切牛鬼蛇神，不听党的话的人，只要在一些事情上有一些不同意见，就会为此付出沉重的代价。这给人们留下了深刻印象。党和政府力量强大，并垄断了一切资源和人们上升的通道。党和政府号召计划生育，人们只能响应党和政府的号召。不响应党和政府的号召，可以理解为与党和政府对着干。对着干，会有怎样的下场，经历过“文革”的人，都有着深刻的记忆。对绝大多数中国人来说，不可能作这样的选择。国家推广上海严桥公社的一个重要经验，就是严桥公社如何通过贯彻和落实最高领导人的指示，用大批判开路，举办学习班的形式，使得每一个个体都不可能站在反对的立场上。再者，也是十分重要的环节，党和政府号召计划生育，实际是为家庭和育龄人群自身考虑，是为他们的幸福着想，国家的要求和家庭幸福，在此时是一种很好的结合，因而很容易得到育龄人群的积极响应和广泛认可。国家在此期间大力推广上海的经验，充分说明了这一道理。

（三）计划生育基层组织管理工作得到落实

整个 70 年代，甚至从 60 年代中期开始，上海的计划生育工作经验在全国独领风骚，实际引领了整个“晚稀少”时期。

70 年代初，国家就推广了上海抓计划生育工作的经验，特别是川沙县严桥公社的经验。严桥公社的经验，重要的是将计划生育基层工作落到实处，这

包括计划生育基层的组织建设，国家给予一定财政补贴的避孕节育措施。这两方面，各个层级，各个环节都有人抓，并落到实处，这是“晚稀少”时期能够取得巨大成效的制度基础。从严桥公社的经验开始，“落实到人”与财政补贴的国家干预人们生育的做法开始初具雏形。但此时的干预性做法，大多数场合，是在人们可承受范围的。

此外，严桥公社提供的干部带头，农民跟着走的经验，也简单易学，容易推广。要求别人做到的，干部更要带头做到。这样一种经验，截止到今天，在大一统的思维定式中，仍然具有重要意义。

除了上海的经验之外，河北省的计划生育的十项规定，集中体现了计划生育所涉及的方方面面，特别是关系到农村所面对的问题，也得到了国家主管部门的认可，并在全国推广。

（四）避孕药具的使用和免费服务

70年代，政府加强了避孕药具的研究、生产和供应。特别是免费提供避孕药具，为城乡普遍推行计划生育提供了技术支持。

在避孕药具的研制中，1972年，上海研制的2种新型的宫内节育器，临床试用中取得满意的效果。1977年，国务院计划生育领导小组主持了对长效口服避孕药的国家鉴定，并在全国推广使用。1978年推广的1号口服避孕药，避孕效果达到99.95%以上。此外，这一时期研制的速效避孕药、男性避孕药具，都取得了很好的效果。

免费提供避孕药具是在全国城乡普遍推行计划生育的一项重要措施。根据毛泽东“避孕药物和避孕工具要钱不行，还要送货上门，不然群众不好意思去拿”① 的指示，从1974年起，国务院五部门就发出通知，在全国实行免费供应的避孕药具，并提出加强宣传教育，做好技术指导，把好质量关，合理调配和使用避孕药具等注意事项和具体措施。

为保证避孕药具的供应，国务院相关部门对避孕药具的管理及生产提出了要求。到1975年，全国避孕药具生产的品种已达到23种，基本上满足了育龄人群对避孕药具使用的需求。

① 国家人口和计划生育委员会编：《中国人口和计划生育史》，中国人口出版社，2007年版，第105页。

（五）“赤脚医生”队伍为避孕节育提供基本保障

上海严桥公社的经验。具有简单、易行、操作性强的特点，特别是以上环和结扎为主的做法，成为基层计划生育工作的主要内容。

除了上海严桥公社的经验外，“文革”期间，中国广大农村建立起来的“赤脚医生”队伍，为中国广大群众，特别是农村的群众提供了基本的医疗保障，这种基本的医疗保障，在经济落后的条件下，可能是这一发展阶段的最优选择，也为计划生育的推行，提供了切实可行的技术保障。“赤脚医生”队伍为计划生育避孕、节育提供了宣传及技术服务，使“晚稀少”政策的推行，能够得到很好和有效的实施。但遗憾的是，这一很好的做法，随着农村改革的推进和人民公社的取消，“赤脚医生”队伍解体，农村计划生育服务出现空白。至少在一个相当长的时期，没有一个很好的替代选择。

（六）经济和社会发展的因素

“发展是最好的避孕药”，这符合唯物史观关于社会存在决定社会意识的观点，也可以看作是在人口和计划生育领域唯物史观的经典表述。虽然对这种经典表述至今仍有不同的看法，但这一表述在全球范围内显示出巨大的威力，全球生育率的下降说明这样一个论断的正确性。整个 70 年代，经历了“文革”的中后期，由于诸多原因，与改革开放时期比较，这一期间的经济和社会发展对人们生育的影响，似乎并不受到人们关注。但认真研究后发现，至少有两个因素，对这一阶段生育率的下降实际起了十分重要作用。

1. 母亲受教育年限

1960 年，美国人加里・贝克尔（Gary Becker）《生育的经济学分析》一书问世，贝克尔第一次将生育纳入经济学研究人类的理性行为框架。他的研究发现，子女的“最优”数量是一个由多个参数所确定的值，其中最重要一个值，是母亲的受教育年限。

人们的日常经验早已发现，母亲教育可谓是影响生育率的最重要变量。根据 1970 年的世界生育调查，在拉丁美洲与亚洲国家，没有接受过教育的女性与受教育年限至少达到 7 年的女性，生育率水平相差 3.1 至 3.6，即高教育女性比低教育女性少生 3 个孩子以上。女性教育程度对生育的影响通过三个方面体现

出来。

首先是“毕业时间延迟”效应。如果一名女性选择在22岁生育第一个孩子，那么晚一年毕业将使她的初育年龄推迟1.5个月。“晚一年毕业”对生育的推迟效应持续到25岁，也就是说，如果一名女性在26岁还没有生第一个孩子，那么晚一年毕业就不会影响她的初育年龄。

其次是“质量—数量”效应。当女性教育水平提高时，高教育女性将更重视投资子女的人力资本，以使自己的子女能够在未来获得更高的相对收入，因此将在给定的预算下，减少生育数量，而增加每一位子女的教育投资。

最后，也是最重要的效应被称为“机会成本”效应。每增加一年教育年限，女性的工资水平将上升8%至10%。工资水平越高，女性生育时所放弃的收入也就越多，即孩子的“机会成本”更大了。因此，受过高等教育水平的女性往往会因为生育的代价太大而减少生育。“机会成本”这一概念现在被越来越多的年轻人接受，大量城市年轻人因为生育的代价太大而选择放弃生育就是一个例证。

在中国，受教育年限对生育率的影响，其最显著改变是在小学和初中阶段。即受过初中教育的育龄妇女，比只受过小学教育的育龄妇女在生育率方面有显著的改变。初中与高中阶段的差异也很突出。第三次人口普查和第四次人口普查的资料对此有充分的显示。

2. 儿童的死亡率

儿童死亡率是决定生育率的次重要变量。当儿童死亡率较高时，父母会选择多生几个孩子，并在每个孩子身上进行较少的投资。这样，即使这些孩子有一些活不到成年，剩下的孩子虽然工资不高，但仍然能够赡养父母。而当儿童死亡率较低时，父母便可以选择生较少的孩子，并在每个孩子身上进行较多投资。

使用世界银行1970年至2010年的数据，对241个国家进行分析，可以发现同样的结果：年轻女性（20至24岁，恰为生育高峰年龄）的平均受教育年限每提高1年，生育率将下降0.36%；儿童死亡率每下降10%，生育率将下降1。在去除了每个国家的固定效应后，一个国家的年轻女性教育水平与5岁以下儿童死亡率的变动，决定了该国80%的生育率变动。

女性受教育年限和儿童死亡率的变动趋势，正与中国的生育率在70年代快速下降趋势相吻合。

使用历年人口普查数据计算可以发现，在女性教育方面，1970年的20岁

女性的平均受教育年限是4.36年，到了1980年，20岁女性的平均受教育年限上升到了7.22年，后者比前者有着接近3年的受教育年限上升。即从小学4年级上升到初中1年级。前文述及，受过初中教育的女性与受过小学教育的女性相比，前者较后者在生育水平方面有明显差异。

儿童死亡率方面，从1970年至1980年的10年中，5岁以下儿童死亡率从111‰下降至61.3‰，下降幅度为45%；这两项指标看似与计划生育无关，但它们在上世纪70年代的快速改善实际上影响了中国70年代生育率的变动趋势，是中国70年代生育率急剧下降十分重要且往往容易被忽视的因素。

（七）一定程度的强迫命令和行政管制措施的运用

70年代中后期，随着政府主管部门对计划生育的要求提升，一些地区出现了强迫命令和行政管控措施。这些强迫命令和行政管控措施，这时还只能看做是苗头，一是实行的地域范围还十分有限，二是强迫命令所运用的手段，与80年代相比，也较为有限。

上述七个方面的因素结合在一起，形成了合力。党的号召，顺应了广大育龄人群的生育意愿，卓有成效的计划生育基层组织建设与一定程度的强迫命令和行政管控，政府提供的较为完善的计划生育技术保障。同时，经济和社会发展的因素也是其中不可或缺且重要的内容，特别是女性受教育水平的提升和儿童死亡率的下降。这也说明，20世纪70年代，虽然在此期间，受“文革”的影响，经济社会发展的步伐相对缓慢，但不能否认仍有一定发展，特别是一些影响因素，在此期间有了显著的变化，例如妇女受教育水平和儿童死亡率，而这些因素对生育率的影响，则在以往并不受到重视。改革开放后的36年，中国经济社会的持续快速发展更是对人们生育率的下降起到至关重要且基础性作用。这些非计划生育因素，随着经济进入了新的发展阶段，在温饱问题得到解决的情况下，对人们生育率的下降起着日益重要的作用。关于经济社会的持续发展对生育率下降的影响，本书将在后文作详尽论述。

第二章

“一孩化”

政策的产生及历史背景

从“晚稀少”转向“一孩化”，即一对夫妇只生育一个孩子。这是一个质的跨越，也是生育政策革命性的改变。为什么会发生如此转变，这其中发生了怎样的变故？这既有工作中心转移，时代背景发生历史性变化的深层原因，也有高度集中体制，领导人一言九鼎的缘故，同时还与全社会对人口规律缺乏深刻认识有关。

——作者

笔者在国家计生委工作时间跨度历经十年，应当说熟知生育政策。但由于自己的主要工作是从事计划生育的宣传教育，对生育政策缺少研究，更缺少对生育政策发生革命性改变的深度研究。即“熟悉，并不了解”。当我写作此书时，一些固有认识袭来，想当然认为“一孩化”政策形成，应当与1980年9月25日的《中共中央致全体共产党员共青团员公开信》的发表密切相关。在接触一些材料并对材料进行分析和研究中，并与梁中堂、马瀛通、田雪原、张敏才、彭志良等学者官员沟通后，特别是与梁中堂沟通后，发现事实与固有的认识有很大距离。

第一节 生育政策变动的轨迹

本书所指的生育政策变动，是指从20世纪70年代末期开始推行的“一孩化”生育政策，演变至1982成为“现行生育政策”，90年代初最终定型，并在中国大陆推行至今。时间跨度大体是从1978年至1991年，前后13年时间，即从“一孩化”到“现行生育政策”的最终形成。生育政策在13年期间虽有调整，重要内容是照顾“独女户”。但其核心内容或基本内容没有变化，即一对夫妇只允许生育一个孩子。

一 生育政策的简要概述

20世纪70年代末期提出并实施的生育政策，可以称为严格意义的“一孩化”生育政策。即一对夫妇，无论城乡，只允许生育一个孩子。这一政策实施近三年之后，在实际生活中遇到强烈的抵制，特别是农村育龄人群的强烈抵制。1982年后作了一些调整。1982年2月，《中共中央、国务院关于进一步做好计划生育工作的指示》，即中发（1982）11号文件，第一次提出了我国现行生育政策，即一对夫妇只生育一个孩子，农村普遍提倡一对夫妇只生育一个孩子，某些群众确有实际困难要求生二胎的，经过审批可以有计划地安排①。至于哪些群众属于“确有实际困难要求生二胎的”，则又经过了前后近9年时间，才最终将“有实际困难要求生二胎的”固定为“独女户”。因而，一对夫妇只允许生育一个孩子，在相当多的地区，实际实施长达七八年之多。

70年代末期的生育政策，是在特定历史阶段中采用的属于非常严格的生育限制。在这一个时期，生育政策的口径大体确定在1.05以内，即主要以一对夫妇生育一个孩子为主要内容，照顾一些特殊困难的家庭，照顾比重不足5%。虽然中央在1982年就将有特殊困难的家庭扩大到独女户，但直至90年代初，才将“照顾有特殊困难的家庭”，全面扩展到农村“独女户”家庭。这

① 现行生育政策的完整表述是：要继续提倡晚婚、晚育、少生、优生。具体要求是：国家干部和职工、城镇居民，除特殊情况经过批准者外，一对夫妇只生育一个孩子。农村普遍提倡一对夫妇只生育一个孩子，某些群众确有实际困难要求生二胎的，经过审批可以有计划地安排。不论哪一种情况都不能生三胎。对于少数民族，也要提倡计划生育，在要求上，可以适当放宽一些。具体规定由民族自治地方和有关省、自治区，根据当地实际情况制定，报上一级人大常委会或人民政府批准后执行。

时生育政策的口径才扩展到每对夫妇平均生育1.47个孩子。它意味着，60%以上的夫妇只能生育一个孩子。这在世界各国中绝无仅有，是世界各国中最严格的对民众的生育限定。从宽泛意义上说，将“现行生育政策”概括为“一孩化”政策也并不为过。因为其基本内容，或主要内容正是一对夫妇只生育一个孩子。

二 生育政策演变轨迹

改革开放之初，是生育政策调整急剧演变时期，从“晚稀少”转向“一孩化”，即一对夫妇只生育一个孩子。这是一个质的跨越，也是生育政策革命性的改变。为什么在生育率逐渐下降，其下降势头十分顺畅，并得到了绝大多数育龄人群支持和理解的情况下会发生如此转变，并导致了生育率的急剧回升，这其中发生了怎样的变故？后文的分析将说明，这既有时代背景发生历史性变化的深层原因，领导人急欲改变贫穷落后面貌，也有高度集权的体制的缘故，领导人一言九鼎，社会政策的形成，还没有形成一个较为科学的产生程序，同时还与整个社会对人口规律缺乏深刻认识有关。

粉碎“四人帮”后，党的工作中心从以阶级斗争为纲转到以经济建设为中心，这是一个历史性的变化。而这一重大历史变化，则是“一孩化”政策产生的宏观背景，也是这一政策形成的土壤。正因为时代背景发生变化，经济增长要上去，人口增长降下来，就成为这一阶段主导性的思想。

1978年3月，第五届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》第五十三条规定“国家提倡和推行计划生育”，计划生育第一次以法律形式载入国家的根本大法——宪法中。

1978年10月，国家计划生育领导小组提出“一对夫妇生育子女最好一个，最多两个和生育间隔三年以上”的要求。

1978年12月18日，党的第十一届三中全会在北京举行，拉开了中国改革开放的序幕。

1979年6月，全国人大五届二次会议通过的《政府工作报告》第一次提出：“要制定出切实可行的办法，奖励只生育一个孩子的夫妇”。

1979年7月6日，人民日报发表社论提出“把工作的重点放在‘最好生一个’上来”。生育政策开始向“一孩化”倾斜。

1980年2月，《人民日报》发表题为《一定要有计划地控制人口增长》的社论，提出到2000年把人口控制在12亿以内，是必须完成的战略任务，提倡

一对夫妇只生育一个孩子，是保证实现这一任务的一项重要措施；这表明，“一孩化”政策的形成已经呼之欲出，在一些地方则已经开始实施。

1980 年 2 月，新华社公布了《中国人口百年预测报告》。这个报告是宋健等几位专家用控制论的方法研究出来的结论。这个报告称，如果按照 1979 年的生育水平延续下去，中国的人口到 2000 年将达到 14 亿，2050 年将达到 40 亿。在其中的五种预测方案中，宋健等学者建议选用第三种严格控制一胎的方案，即总和生育率为 1.5，认为只有按照这一方案，20 世纪末的中国人口总量才能控制在 12 亿以内。以后的事实说明，这是一个很有影响力的建议方案，影响和左右了相当部分国人对人口和计划生育的认识。

1980 年 9 月 7 日，国务院总理华国锋在五届人大三次会议《政府工作报告》中提出："国务院经过认真研究，认为在今后二三十年内，必须在人口问题上采取一个坚决的措施，就是除了在人口稀少的少数民族地区以外，要普遍提倡一对夫妇只生育一个孩子，以便把人口增长率尽快控制住，争取全国总人口在本世纪末不超过 12 亿。"

1980 年 9 月 25 日，中共中央发表《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》（以下简称《公开信》），号召全体共产党员共青团员"提倡一对夫妇只生育一个孩子"。

《公开信》号召全体共产党员共青团员，响应"提倡一对夫妇只生育一个孩子"的号召，这虽然不是生育政策的明确规定，而是党的一种宣传性要求，并仅限于共产党员共青团员范围内，但却成为标志性事件。并异化成在所有育龄人群中一对夫妇只允许生育一个孩子。至此，20 世纪 70 年代初期提出的"一个不少，两个正好，三个多了"的"晚稀少"的生育政策要求，最终定格在《公开信》提出的"提倡一对夫妇只生育一个孩子"上。

1981 年 3 月，第五届全国人大第十七次常委会决定设立国家计划生育委员会。当年末，中国人口突破 10 亿大关。中国成为世界上第一个人口达到 10 亿的国家。

这是一个非常重要的事，一下子把计划生育变成了一个非常紧迫的问题。这一年，国务院副总理陈慕华兼任国家计划生育委员会首任主任。

1982 年 2 月，《中共中央、国务院关于进一步做好计划生育工作的指示》，即中发（1982）11 号文件，第一次明确规定了我国的人口政策，即"控制人口数量，提高人口素质"，并对生育政策做出完整、具体的表述："要继续提倡晚婚、晚育、少生、优生。具体要求是：国家干部和职工、城镇居民，除特殊情况经过批准者外，一对夫妇只生育一个孩子。农村普遍提倡一对夫妇只生

育一个孩子，某些群众确有实际困难要求生二胎的，经过审批可以有计划地安排。不论哪一种情况都不能生三胎。对于少数民族，也要提倡计划生育，在要求上，可以适当放宽一些。具体规定由民族自治地方和有关省、自治区，根据当地实际情况制定，报上一级人大常委会或人民政府批准后执行。”这一指示精神成为各地制定具体生育政策的基本要求。

1982 年 12 月，第五届人大五次会议通过的《中华人民共和国宪法》（即中华人民共和国第四部宪法，又称“82 宪法”），第二十五条规定，“国家推行计划生育，使人口的增长同经济和社会发展计划相适应”。第四十九条还规定，“夫妻双方有实行计划生育的义务”。

由于生育政策在实际贯彻落实过程中遇到了各种困难，与群众的生育意愿有较大距离，因而广大群众很不理解，出现了放任自流和急躁冒进两种倾向。1984 年 4 月，中共中央及时批转了国家计生委党组《关于计划生育工作情况的汇报》，即中发（1984）7 号文件，提出实行“堵大口，开小口”，因地制宜，分类指导的政策。此后，各地都遵从这一指示精神制定和完善计划生育条例。

1988 年 3 月 31 日，中央政治局常委会第 18 次会议，讨论并通过了国家计划生育委员会《计划生育工作汇报提纲》，强调农村应当有一个长期、稳定、得到多数农民支持的计划生育政策。除了过去规定的一些特殊情况可以生育两个孩子以外，“独女户”家庭要求生育两胎的，间隔几年可允许生育两胎。在农村实行这样政策的出发点是，既要坚定不移地把计划生育工作抓紧，又要从实际出发，使计划生育政策能够为多数农民所接受，得到他们的支持。只有这样，计划生育工作才能有更坚实的基础，才能长期稳定坚持下去。

1990 年 8 月 31 日，国务院召开 117 次办公会议向还没有制定地方计划生育法规的六个省区市打招呼，请他们力争在《中华人民共和国行政诉讼法》正式施行前颁布地方的计划生育法规，使全国除西藏自治区之外的 29 个省区市都完成了以“现行生育政策”为主要内容的地方立法。

1990 年 10 月 30 日，中国大陆人口达到 11.6 亿。

1991 年 5 月 12 日，在多数农村地区生育政策偏紧、人口计划又难以完成的双重矛盾中，中共中央、国务院发布《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》，从实际人口控制能力出发，以远离于现行生育政策限定的出生人口量，实事求是地调整了 20 世纪末人口控制计划目标，12.5 亿并强调指出，这是一个必须尽最大努力才能完成的计划。显然，这是一次十分务实的

调整。

至此，对中国当代人口发展和中国社会整体发展具有重要影响的生育政策最终固定成型①，而这一政策先后在中国实际推行30多年。

第二节 陈慕华，“一孩化”政策的“始作俑者”？

在陈慕华担任国务院副总理、兼任国务院计划生育领导小组组长时推出的“一孩化”生育政策，比90年代初通过激烈博弈形成的“现行生育政策”，其口径更为严厉。但这一政策却是“现行生育政策”的基础，严格限定一对夫妇只生育一个孩子的基本内容没有变化。

一 五届人大一次报告，生育革命的由头

（一）陈慕华的努力

陈慕华，1921年6月出生，浙江青田人。中学时参加抗日救亡运动。1938年在延安抗大学习，同年6月加入中国共产党。后在三分校、延安留守兵团等单位工作。1945年在热河军区司令部、东北铁路总局等单位工作。1950年以后在东北铁路政治部、铁道部政治部宣传部、国家计委交通局、对外经济联络总局、对外经济联络委员会等单位工作。

1971年后，历任对外经济联络部部长、党组书记，国务院副总理等职。1976年“文革”结束。1978年，作为副总理的陈慕华兼任国务院计划生育领导小组组长。1981年3月，作为国务院下属的行政机构，国家计划生育委员会成立，陈又兼任首任国家计划生育委员会主任。正是在她兼任组长和担任国家计划生育委员会主任期间（1979年至1982年），计划生育政策由“晚稀少”转为“一孩化”。

陈慕华作为“一孩化”的始作俑者，最初起因是为了“贯彻落实华国锋

① 现行生育政策最终形成，实际延迟至90年代初。这中间经过激烈博弈，包括中央与各省区市的讨价还价，学者间的激烈讨论，基层群众的抵触和要求，高层领导对计划生育政策认识的反复，并最终在90年代初形成完整表述。争论、博弈的主要内容，是如何界定何为农村中“群众确有实际困难要求生二胎的”，一直到90年代初，才把农村中独女户，即生育第一个孩子为女儿的家庭列为农村“某些群众确有实际困难要求生二胎的”。至此，中国现行的计划生育政策才最终形成，并实施到今天。

主席在五届人大一次会议政府工作报告中提出的三年内把我国人口自然增长率降到百分之一以下的任务”。①

1978 年 2 月 26 日，五届人大一次会议召开。计划生育工作和人口目标第一次写入《政府工作报告》。华国锋总理在五届人大一次会议上说：“计划生育很重要。有计划地控制人口增长，有利于国民经济的有计划发展，有利于保护母亲和儿童的健康，有利于广大群众的生产、工作和学习。必须继续认真抓好，争取在三年内把我国人口自然增长率降到百分之一以下。”②

三年内把我国人口自然增长率降到百分之一，这是一项很高的指标。这项高指标的确定，与此时党的经济工作中心转移，整个国家呈现大干快上，新一轮洋跃进的时代氛围密切相关。本章下一节将作具体分析。

要完成高指标，需要有非常措施，不然，高指标难以完成，一旦落空，只有提升统计水分才有可能。但那时，人们对于提高统计中的水分还认识不足，只有采取非常措施才能完成高指标。而非常措施，则只能是一对夫妇生育一个孩子。因而，这次会议提出的人口控制目标，逻辑上蕴涵了“一对夫妇只生一个”的含义。因为要完成这一人口控制目标，只有一对夫妇生育一个孩子才有可能实现。

（二）中央 69 号文件——“最好一个，最多两个”

1978 年 6 月 26 ~ 28 日，新一届国务院计划生育领导小组召开第一次会议。政治局候补委员、国务院副总理陈慕华担任新一届国务院计划生育领导小组组长。领导小组成员来自国务院所属的国家计划委员会、国家科委、财政部、卫生部等部委的领导人员。

新一届国务院计划生育领导小组第一次会议着重研究了贯彻落实华国锋主席在五届人大一次会议上提出的三年内把我国人口自然增长率降到百分之一以下的任务。正是在这次会议上，提出一对夫妇生育子女数最好一个。

1978 年 10 月 26 日，中共中央批转《关于国务院计划生育领导小组第一次会议的报告》，即中发（1978）69 号文件。

中央 69 号文件提出：“五届人大政府工作报告中提出，‘争取在三年内将我国人口自然增长率降到百分之一以下’，发展国民经济十年规划纲要中规

① 梁中堂：《艰难的历程，从“一胎化”到“女儿户”》，《开放时代》2014 年第 3 期。

② 华国锋：《团结起来为建设社会主义现代化强国而奋斗》，《人民日报》，1978 年 3 月 7 日。

定，从一九八一年到一九八五年把全国人口自然增长率降至9‰左右，这个奋斗目标，是新时期总任务赋予全党全军和全国人民的一项艰巨而又光荣的任务。”①

中央69号文件，提出“解决好有关计划生育的各项政策”。“晚育年龄，农村提倡女23周岁，男25周岁结婚，城市略高于农村。提倡一对夫妇生育子女数最好一个、最多两个。生育间隔三年以上”。②

中央69号文件，第一次将计划生育工作开展的限制措施写入中央文件。

“对于计划生育先进个人和集体。要给予表扬和鼓励。对个别干部、党团员、职工，不实行晚婚、节育的，要进行教育，在群众中影响很坏的，要开展批评和自我批评；情节恶劣的，要给予纪律处分。对破坏计划生育的阶级敌人要及时揭露，坚决打击。有关农村口粮分配，城市住房分配等社会经济政策和其他一些规定，要有利于计划生育工作的开展。”③ 这意味着，不按照政策要求生育，将要付出诸多代价。

为贯彻中央69号文件，江苏、湖南、天津、福建、浙江、山东、广东等省市，召开大会传达文件精神。辽宁、河南、河北、上海等召开地、县会议，吉林省则以电话会议的方式，传达到全省。特别是广东制定了30条，天津制定了8条，四川、上海等省、市还先后制定了一些地方性的政策规定，提倡和鼓励一对夫妇只生育一个孩子，限制和处罚生育二胎及二胎以上子女的家庭。

中央69号文件——“最好一个，最多两个”，在实际工作中，已经向“最好一个”倾斜，生育革命，即“一孩化”政策呼之欲出。人们有理由认为，在“洋跃进”背景下形成的1978年6月26～28日的国务院计划生育领导小组会议，就会议内容而言，应当看作“一孩化”的始作俑者。

（三）成都会议，生育革命标志性会议

1979年1月在成都召开的全国计划生育办公室主任会议，是我国计划生育史上一次重要会议。是计划生育从“晚稀少”向“一孩化”转变的一次标志性会议。

这次会议认真讨论了进一步贯彻党中央批转的国务院计划生育领导小组第

① 《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997年版，第14页。
② 《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997年版，第14页。
③ 《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997年版，第14页。

一次会议报告精神，争取1980年把我国人口自然增长率降到百分之一以下的具体措施。此次会议第一次将计划生育作为政府倡导的一项活动，成为一种需要政府通过强有力的行政手段才能够推进的工作。从这次会议开始，中国公民如果不能按照政府规定的生育政策要求进行生育，必须接受政府的经济处罚和其他方面的惩罚。

在这次会议上，陈慕华讲话说：“要心中有数，要做工作，要把多胎控制住，鼓励生一胎，把人口降下来。我算了一下：一年如果只生700万到800万，比现在再少生1000万，扣去死亡600多万，一年净增100到200万，事情就比较好办了。现在一年出生1700万到1800万太高了。各省要提一个人口控制数字，作个规划，作为自己的奋斗目标。”①

20世纪70年代末是1960年前后出生的人开始进入婚育年龄的时期，每年仅生育1700到1800万人口，属于我国的生育低谷时期，陈慕华居然要求每年再少生1000万，即使一对夫妇生育一个孩子都难以做到。这样制定的人口控制目标显然过高。

陈慕华在会上提出的“鼓励生一胎”实际是“提倡一对夫妇只生一个孩子”的另一种说法。

会议要求“对于生第二和二胎以上的，应从经济上加以必要的限制”，这一提法是过去没有过的。经济限制或其他各种强制措施呼之欲出，预示着以行政控制为主要特征的“一孩化”生育政策的产生。

在这次会议上，国务院计划生育领导小组办公室还给会议提供了一份《计划生育工作条例》供大家讨论，这实际上是为全国制定计划生育政策提供的范本。计划生育开始用法律法规的形式限制公民的生育。陈慕华在讲话中提出，在全国“计划生育法”还未颁布之前，各省区市可先行制定地方的试行条例。在陈慕华的要求下，在1979年不到一年的时间里，全国29个省区市有27个出台了本省的计划生育条例，明确规定用经济的、行政的和法律的手段限制居民的生育②。

以辽宁省为例，辽宁省革命委员会出台的《关于计划生育工作若干问题的规定（试行）》就有诸多约束性规定。“人口生育必须纳入国民经济计划，各条战线要把计划生育作为评选先进单位和考核干部、职工的一项内容。对计

① 《陈慕华在全国计划生育办公室主任会议上的讲话》，《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997年版，第302页。

② 梁中堂：《艰难的历程，从“一胎化”到“女儿户”》，《开放时代》2014年第3期。

划生育工作成绩优异的单位，授予计划生育红旗或先进单位称号，给予奖励。在计划生育工作中做出优异成绩的干部、医务人员、赤脚医生、大嫂子队长、宣传员、积极分子等，要给予奖励。完不成计划生育主要指标的单位，要追究领导责任。对盲目生育的、夫妻双方当年都不得评为先进工作（生产）者，一年内不参加奖励、不提薪、不提职，学徒工（包括使用干部）延长一年转正。对早婚和盲目生育的干部、共产党员、共青团员、职工，要严肃批评教育，个别影响很坏的，给予纪律处分①。”

（四）实现人口零增长和12亿人口控制目标，生育革命的理由

1979年8月11日，国务院副总理陈慕华在人民日报发表文章，提出20世纪末的人口目标和分两个阶段的发展方案。她说：“从我国的实际情况出发，长期地、自觉地、有计划地控制人口增长，这就是我们的方针。我们必须坚持这个方针，争取本世纪末做到人口自然增长率为零，即人口不增长。为了达到这个目标，我们设想分两个阶段来努力。第一个阶段，争取到一九八五年把人口自然增长率从现在的12‰降到5‰左右。第二个阶段，争取在二〇〇〇年人口自然增长率降到零。……必须大力提倡和推广一对夫妇只生一个孩子。这是使人口自然增长率降低到零的主要办法，也是群众可以接受的办法。”②

“争取在二〇〇〇年人口自然增长率降到零，必须大力提倡和推广一对夫妇只生一个孩子”。可以认为是使人口自然增长率降低到零的主要办法，但“是群众可以接受的办法”，这种说法显然值得怀疑，以后的实践说明，绝大多数群众是难以接受的。

1979年8月11日，陈慕华在人民日报发表《实现四个现代化，必须有计划地控制人口增长》长篇文章。文章提出，“计划生育工作要把重点转移到最好生一个上来”。③

1979年12月15～20日，国务院计划生育领导办公室在成都召开各省区市计划生育办公室主任会议。为要确保1980年和1981年的人口自然增长率降到9.5‰和8‰的目标，“目前当务之急是尽快把计划生育工作的重点转移到提倡

① 辽宁省革命委员会《关于计划生育工作若干问题的规定（试行）》，中国人口情报员资料中心《中国人口资料手册》（1983），第72～73页。

② 陈慕华：《实现四个现代化，必须有计划地控制人口增长》，《人民日报》1979年8月11日第二版。

③ 同上。

和奖励一对夫妇只生一个孩子的工作上来，逐年提高生一胎的比例，限制多胎生育。”①

1980年2月2日，陈慕华在婚姻、家庭、计划生育新风尚座谈会上讲话说：“只有逐步做到城市95%、农村90%的育龄夫妇只生一个孩子，到本世纪末，我国总人口才能控制在12亿左右。”会议认为，把计划生育工作重点放到抓一对夫妇最好生一个孩子上，这是解决我国人口问题的一项战略任务②。这是至今能够看到的文献中，我国政府领导人的讲话，第一次把“只生一个”和12亿人口控制目标联系在一起。在此之后的20多年里，标准的政策性解释和宣传，就定位在这个口径上。

从1979年初的全国计划生育办公室主任会议开始，计划生育由最初的“鼓励生一胎”，逐步在实际工作中和各地制定的法规要求上取消了“最多两个”。

1979年12月18日，陈慕华在各省市自治区计划生育办公室主任会议上讲话说：“提倡一对夫妇最好生一个孩子，是我们计划生育工作的着重点转移。过去我们说，‘最好一个，最多两个’。现在提出来‘最好一个’，后面那个‘最多两个’没有了。这是我国目前人口发展中的一个战略性要求，我们要不断提高对这个问题的认识，并积极宣传，把情况如实地向人民讲清楚。不少地方的经验证明，只要我们把为什么‘最好生一个’的道理讲清楚了，群众是会接受的。”③

陈慕华的这一提法，改变了坚持多年的“晚稀少”的生育政策。把“最好生一个的道理讲清楚了，群众是会接受的”，这种看法显然过分乐观。

在不到一年的时间里，我国计划生育就完成了由1978年10月份中央69号文件中提出的“最好一个，最多两个”向“只生一个”的生育政策的转变。

到1979年底、1980年初，“提倡一对夫妇只生一个孩子”，已经是人民日报和各个大报经常采用的大号黑体和通栏标题了。

为什么要提出实行“一对夫妇只生一个孩子”？从现有的文献分析，理由主要有以下三方面：为了使1980年人口自然增长率降到百分之一以下；为了到20世纪末我国人口增长为零；为了到20世纪末把我国人口控制在12亿以

① 《全国计划生育办公室主任会议》，《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997年，第484页。

② 新华社：《提倡一对夫妇只生一个孩子》，人民日报1980年2月3日。

③ 《陈慕华在各省市自治区计划生育办公室主任会议上的讲话》，《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997年，第160页。

内。但这些理由，似乎都不应当成为一个现代国家制定社会政策的理由，似乎都不应当成为公权力干预个人私生活的理由。如果增长率没有下降到百分之一以下，到20世纪末人口增长率没有降至零，人口控制突破12亿，又会产生怎样的情形呢？

从上述陈慕华在这一时期诸多论述和形成的文件可以看出，作为国务院分管计划生育的副总理并兼任国务院计划生育领导小组组长，陈慕华为推行“一孩化”不遗余力，称陈慕华为“一孩化”的始作俑者，应当说有着充足理由。

二 中央核心层对人口问题的认识

从名义上看，陈慕华是“一孩化”的始作俑者。但实际上，生育政策这样一个涉及数亿人群的事，岂能是国务院副总理这一层级领导所能决定的事，自然是更高层级的领导才能拍板。或者，陈慕华作为生育政策制定的具体执行者，其提出的议案，得到中央决策层的认可；或者，陈慕华揣摩中央决策层的意图，甚至中央决策层授意，由陈慕华提出，再得到中央决策层的认可。因为真正能够作出此项决定的，只能是中共中央最高层。陈慕华也许是“一孩化”的始作俑者，但实际代表了中央高层，特别是核心领导层对生育政策的态度。若如此，称陈慕华为生育政策的始作俑者名实相符。为此，需要对这一时期中央决策层对人口问题论述进行分析。

（一）中央决策层的形成

1976年10月粉碎“四人帮”，标志着十年“文革”结束，也预示着新时代的开始。经过3年的调整，即从1978年至1981年，中央决策层才最终形成。这一决策层有两部分人组成，一是邓小平、陈云两个核心人物组成的核心层，二是胡耀邦、赵紫阳两位在一线工作的一线领导层。也就是说，核心领导层只有两位，即邓小平、陈云，而胡耀邦、赵紫阳则是中央“一线领导”。邓小平、陈云与胡耀邦、赵紫阳，核心领导与“一线领导”共同构成了当时的中国最高领导层，或中央决策层。

中央领导机构和领导人的变动是从党的十一届三中全会开始的。1978年12月召开党的十一届三中全会，邓小平、陈云当选为党中央副主席，实际上确立了邓小平、陈云在党中央的核心领导地位。

1979年上半年召开的中共中央政治局会议上，决定设立党中央秘书长、

副秘书长，负责中央日常工作，并确定胡耀邦担任秘书长。

1980年2月，中共十一届五中全会决定设立中共中央书记处，作为中央政治局及其常务委员会领导下的日常工作机构，并选举胡耀邦为总书记。这一架构的设置，恢复了中共八大以来的传统。

1980年8月18日，中共中央召开政治局扩大会议，会议决定向全国人大建议华国锋不再担任国务院总理职务，由赵紫阳接替。

正是在这一次会议上，邓小平作了《关于党和国家领导体制的改革》的讲话，也称“8·18讲话”。这是邓小平论述政治体制改革最重要的讲话，也是邓小平理论中论述政治体制改革最重要的内容，至今仍具有重要的指导意义。正是依据此次讲话，中央高层机构作了进一步变动。

1980年9月11日，五届全国人大三次会议批准了赵紫阳为国务院总理。

1980年11月10日到12月5日，中共中央政治局会议同意接受华国锋辞去党中央主席和中央军委主席职务的请求，并决定向六中全会建议同意华国锋辞去中央主席、中央军委主席职务，建议选举胡耀邦为中央主席职务。会议决定六中全会前暂由胡耀邦主持中央政治局和中央常委工作，由邓小平主持中央军委工作。

1981年6月，党的十一届六中全会选举胡耀邦为中共中央主席，选举赵紫阳、华国锋为中央副主席，选举邓小平为中央军委主席。

1981年9月12日，在中共十二届一中全会上，陈云当选为中共中央政治局常委、中央纪律检查委员会第一书记。

至此，完成了以邓小平、陈云为核心领导层、胡耀邦、赵紫阳处于党政一线领导层的中国决策层的政治格局。

（二）核心领导层对人口问题的认识

核心领导层，即邓小平、陈云对人口问题的认识，决定了生育政策未来走向。

1. 邓小平的认识

1976年粉碎“四人帮”，1977年下半年，邓小平复出，由于其巨大威望，邓小平迅速回升到核心领导层的地位。这一期间，邓小平对中国人口的控制有过诸多论述。

1979年3月30日，这是党的十一届三中全会以后召开的一次十分重要的理论务虚会。在这次会上，邓小平作了《坚持四项基本原则》的讲话。在这

个讲话中提出，除了坚持四项基本原则这个实现四个现代化的基本前提之外，还提出了一个令人瞩目的问题，就是计划生育工作。邓小平指出：“要实现四个现代化，有两个重要特点必须考虑到，一是底子薄，中国仍然是世界上最贫穷的国家之一。二是人口多、耕地少。全国九亿多人口，其中百分之八十是农民，在生产还不够发展的条件下，吃饭、教育和就业都是严重的问题。我们要大力加强计划生育工作，但即使若干年后人口不再增加，人口多的问题在一段时间内也仍然存在，这种情况不容易改变。这是中国现代化建设事业必须考虑的特点。”

国务院计划生育办公室 1979 年 4 月 7 日编发的《情况反映》（第三期）上面的文章，邓小平“最近讲话”指出：“人口增长要控制，争取到一九八五年把人口自然增长率降到 5‰或 6‰，降不到这个水平不行，国家负担不起，看在哪些方面应该立些法。”① 要把人口自然增长率降到 5‰或 6‰，只有一对夫妇生育一个孩子，才有可能做到。

1979 年 10 月 15 日，邓小平在会见英国客人时指出，“人口问题是一个重要问题。现在，我们正在把计划生育、降低人口增长率作为一个战略任务。我们提倡一对夫妇生育一个孩子。凡是保证只生一个孩子的，我们给予物质奖励。”②

邓小平可能是最早提出按人口平均计算的经济发展指标作为国民经济发展的阶段性要求。1979 年 12 月 6 日，邓小平会见日本首相大平正芳时说：“我们要实现四个现代化，是中国式的现代化，即使到了本世纪末，我们的四个现代化已经达到了某种目标，我们的国民平均收入也还是很低的。要达到第三世界中比较富裕一点国家的水平，比如国民平均收入达到 1000 美金，我们也还要付出很大的努力才行。”③

1980 年 1 月 22 日。陈慕华在全国计划生育科技专业会议闭幕式上的讲话中说：“一月十六日邓副主席作了一个重要报告。邓副主席说，我们要实现中国式的四个现代化，在本世纪末，使我国国民收入平均达到每人一千美元。这就非常明显地说明，四化的实现，最根本的是要发展生产，把国民经济搞上去。同时，要把人口增长速度控制在计划水平上，否则，即使生产发展了，人

① 国务院计划生育办公室《情况反映》第三期，1979 年 4 月 7 日。

② 中共中央文献研究室：《邓小平年谱》，中央文献出版社，2004 年，第 567 ~ 568 页。

③ 国家人口和计划生育委员会编，《中国人口和计划生育史》，中国人口出版社，2007 年版，第 92 页。

口达不到计划的要求，一千美元的收入还是达不到。"①

1980 年 9 月 9 日，邓小平在会见联合国人口活动基金执行主任萨拉斯时指出："我们制定了控制人口的计划，争取到本世纪末不超过 12 亿。这个任务虽然很艰巨，但我们必须这样做。否则，我们的经济不能很好地发展，人民的生活也不能提高。"② 邓小平在这一时期有没有说过一对夫妇只允许生一个，目前公开的文献似乎还难以支撑这一说法。但其诸多的讲话，都隐含有这个内容，应当说不会有争议。

笔者在写作此书时，走访的几位学者，几乎都异口同声地认为，邓小平不仅说过，而且他们还在正式场合听到邓小平说过，并且始终如一地坚持这一观点。

曾经在 20 世纪 70 年代中期就担任北京军区计生办主任的张敏才，在其所著的"《公开信》发表前后的回顾与思考——纪念《公开信》发表 30 周年"一文中写道："在《公开信》发表前的一年时间里，邓小平先后四次和国外客人谈到了人口和现代化问题，指出国外某些人攻击我国的计划生育，实际上是不愿意我们发展起来。邓小平坚定地说，提倡一对夫妇只生育一个孩子，这条杠杠不能突破，这条杠杠突破了，四化就没有希望了。"③ 这说明，邓小平对一对夫妇只生育一个孩子的论述，直接影响到"一孩化"政策的产生、推行和实施。

上文所说的"提倡一对夫妇只生育一个孩子"，一个"提倡"一个"只"，仔细品味这段文字，实际生活中完全演变为只允许一对夫妇生育一个孩子！

本书引用诸多邓小平的论述，还不能得出是邓小平提出"一孩化"的结论。但陈慕华提出的"提倡一对夫妇只生育一个孩子"的生育政策，反映了邓小平对人口问题的认识，邓小平对这一政策的支持则是确凿无疑的。

2. 陈云对人口问题的认识

陈云是中共老一代资深的政治家。1932 年 3 月，陈云就曾担任临时中央常委；1938 年中共六届六中全会选出的中央政治局委员，陈云是其中一员；延安时期，陈云担任了 7 年中央组织部长，在党内资历深厚，确立了他作为党

---

① 《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997 版，第 162 页。

② 中共中央文献研究室编撰：《邓小平思想年谱（1975—1997）》，中央文献出版社，1998 年版，第 168 页。

③ 张敏才、邓垚：《〈公开信〉发表前后的回顾与思考——纪念〈公开信〉发表 30 周年》，《人口研究》2010 年第 4 期。

的领导人地位；1956 年中共八大一次全会当选副主席，是八大选出的中共七大领袖之一，排名在毛、刘、朱、周之后，林、邓之前。陈云在党内资历和排名，长期超过邓小平。党的十一届三中全会，正是陈云在东北组会上提出的六个问题①，扭转了会议的方向，为党的十一届三中全会成为改革开放以来里程碑会议作出了历史性贡献。

陈云建国之初就担任中央人民政府政务院副总理兼政务院财政经济委员会主任，长期主抓经济工作，由于对经济情况比较熟悉，陈云深感人口快速增长带来的巨大压力。1979 年 3 月，陈云在浙江、江苏视察时说，计划生育“一要大造舆论，二要立法，要求一对夫妇生育一个孩子，三要实行奖励，照顾生育一个孩子的”。

1979 年 6 月 1 日，陈云在视察上海时对上海市负责人谈话中首次提出一对夫妇生育一个孩子。陈云说：“人口问题解决不好，将来不可收拾。”陈云为此提出著名的五条措施：一是大造舆论，要造三五年的舆论；二是制定法令，明确规定只准生一个；三是加强避孕药物的研制、发放和相应的医疗工作；四是对独生子女实行优待政策，如在招工时优先安排等；五是实行社会保险，解决‘养儿防老’问题。”②

在谈到“制定法令”这条措施时，陈云说：“先念同志对我说，实行‘最好一个，最多两个’。我说再强硬些，明确规定‘只准一个’。准备人家骂断子绝孙。不这样，将来不得了。”③

1980 年 6 月 13 日，陈慕华以咨询计划生育汇报提纲的起草稿中引用陈云讲话是否准确为由，报告陈云。

陈慕华为什么要在这一时间段上征求陈云的意见，笔者以为，很有可能是希望从陈云那儿得到对“一孩化”政策的力挺。

从时间段上分析，1980 年 6 月 26 日，1980 年 2 月上任的中央一线领导人

① 陈云提出的六个问题是：一、薄一波等 61 个叛徒案，他们出“反省院”是中央决定的，不是叛徒。二、1937 年和 1940 年，中央组织部相继作出决定，就是从反省院出来履行过出狱手续但后来继续干革命的同志，经审查可以恢复党籍。陈云提出，这些同志不是叛徒，应该恢复党籍。三、陶铸、王鹤寿等同志现在或者被定为叛徒，或者留着一个“尾巴”，应重新复查。四、彭德怀同志对党的贡献很大，他的骨灰应该放到八宝山革命公墓。五、中央应当肯定“天安门事件”。六、康生的错误很严重，应当给予批评。

② 国家人口和计划生育委员会编，《中国人口和计划生育史》，中国人口出版社，2007 年版，第 93 页。

③ 中共中央文献研究室编：《陈云年谱》（下），中央文献出版社，2000 年，第 246 页；《陈云传》，中央文献出版社，2005 年，第 1595 页。

要召开中央书记处工作会议，听取陈慕华的计划生育工作汇报。而此时，中央一线领导人对"一孩化"的态度并不十分明确，甚至存有质疑，这一时间咨询陈云，是否为中央书记处工作会议作准备，这是有很大可能性的。也就是说，通过咨询陈云的意见，表明"一孩化"政策的产生，不只是我陈慕华的决定，而是反映陈云等老一代革命家的想法。

隔日即 1980 年 6 月 14 日夜，陈云用语气坚定的措辞给陈慕华回信说："你引的我去年讲的话没有错。"① "我认为，提倡只生一个孩子是眼前第一位的工作，至于由此而产生的一些问题则属于第二位的问题。" 15 日清晨，陈云再次致信陈慕华："限制人口、计划生育问题要列入国家长期规划、五年计划、年度计划。这个问题与国民经济计划一样重要。关于这点，我已与姚依林同志谈过，他是很同意这个意见的。"② 姚依林此时任中共中央书记处书记兼中央办公厅主任、国务院副总理兼国家计划委员会主任。姚作为书记处成员自然要参加书记处汇报会。陈云补充这一条信息也是向陈慕华通报中央书记处重要成员姚依林的态度。

陈云对"一孩化"政策的支持，也可以从王震那里得到佐证。王震，国务院副总理，老一代革命家，1980 年 2 月 18 日王震给胡绩伟的一封信中说："陈云同志早几年就非常严肃地、科学地把人口增长问题和控制其增长提到国民经济计划的出发点地位，他说用两年时间大力宣传一对夫妇在规定生育年限中只生一个孩子。"③

据梁中堂先生的研究，陈慕华提出的一对夫妇生育一个孩子，其思想可能直接来源于陈云。笔者以为，这一分析是有依据的。陈云作为党内分管经济工作的领导人，在党内威望和影响巨大。陈慕华长期从事经济工作，从其成长经历可以看出，曾在陈云领导下工作。由于这方面的文献资料有待解密，我们还难以用翔实资料十分准确地说明陈慕华的观点是受陈云的影响。但可以推断的是，即使陈慕华"一孩化"的思想仅仅是受到陈云思想的启发，率先提出，也是得到陈云的大力支持，应当是没有疑问的。或者另一种可能，就是陈慕华的"一孩化"政策，直接来源就是陈云，虽然现有的文献资料能够提供一定依据，但如果提供更翔实的依据，还需要等到这一时期的文献解密。

---

① 中共中央文献研究室编：《陈云年谱》（下），中央文献出版社，2000 年，第 259 页；

② 《陈云传》，中央文献出版社，2005 年，第 1596、1597 页。

③ 梁中堂著：《我国生育政策史论》，2013 年自印本。

由于邓小平与陈云对人口问题的认识高度一致，因而可以得出的初步结论是，陈慕华的“一孩化”思想，实际来源于邓小平和陈云，或反映了邓小平、陈云的思想，即中央核心领导层的意图。即使没有得到邓小平、陈云的直接指示，也是得到邓小平、陈云的高度认同，这是陈慕华能够作为“一孩化”始作俑者的原因。而核心领导层，即邓小平、陈云对人口问题的认识，实际决定了生育政策的走向，即“一孩化”政策的产生。只有对这一时期中国政治格局有所了解，才能找到解开生育革命形成的钥匙。

第三节 “一孩化” 政策出台的宏观背景

如果把“一孩化”生育政策的产生过程放到更加宏观的背景去考察，我们对这一政策的产生会有更加清晰的认识。只有这样，才能对生育革命的“惊险跳跃”或“革命性”变动有深刻理解。

一 工作重点转移和赶超战略的制定

1978 年 12 月 18 日，中国共产党召开了具有历史意义的十一届三中全会，全党工作的重心从过去的以阶级斗争为纲向以经济建设为中心转移。这是一个历史性的转变。它是一个时代的终结，又是一个时代的起点。改革开放新的纪元就是从这一年开始的。

当全党把注意力转向发展经济、提高人民生活水平的时候，人口增长以及庞大的人口数量与物资短缺矛盾和由此带来的诸多困难凸显出来，问题成堆，积重难返。

1978 年的中国，人均 GDP 不足 150 美元，在全球应当属于最贫困的国家之一，几乎一半以上的中国人，按照联合国的贫困标准，此时温饱问题没有解决。但有多大比重，有多少人温饱问题没有解决，长期没有清晰答案。2014 年 6 月，李克强总理在英国智库发表演讲，给我们提供了明确答案。“中国经过 30 多年改革开放，特别是通过艰苦卓绝的奋斗，实现了 13 亿中国人的生活不断改善，6 亿多人摆脱了贫困，人民的生存权、发展权得到保障。中国的发展是在开放的环境中实现的。13 亿人坚定的目标就是要实现现代化，这将是一条比较漫长的道路。虽然中国经济总量位居世界第二，但人均 GDP 只有 6800 美元，仍排在世界 80 位以后，在中国广大中西部和东北地区人均 GDP 才 5000 多美元，有些西部省份只有 3000 多美元。按照世界银行的标准，中国还

有 2 亿人生活在贫困线以下”①。李克强总理讲话意味着，改革开放初期，中国有 6 亿多人温饱问题没有解决。这一数字是令人震惊的。

改革开放之初，中国与发达国家的差距让人震惊。更让人震惊的是周边国家的迅速发展。特别是一些亚洲国家和地区，如日本、亚洲 4 小龙实现经济起飞，甚至于像马来西亚、泰国这些原来很落后的国家也都成为亚洲经济发展最富有活力的地方，这深深触动了党和国家领导人。所以，迫切希望加快建设的速度，是那一时期几乎所有的党和国家领导人共同的愿望。

十亿中国人吃饭的问题，是那一代中国领导人迫切需要解决的首要问题。而要解决中国人吃饭的问题，中国领导人的基本思路就是，把经济增长的速度迅速搞上去，把人口增长尽快降下来。全党全国以经济建设为中心，在坚定不移实行改革开放的同时，实行计划生育，严格控制人口增长。

全党工作中心转移，实际始自 1977 年。其标志就是 1977 年 8 月召开的党的十一次代表大会。这次大会重申要在本世纪内实现农业、工业、国防和科学技术现代化，并且第一次把它写入了党章。

1977 年 8 月，华国锋在十一大报告中欣喜地说：“一个国民经济新跃进的局面正在出现。”华国锋在十一大报告中不仅为国民经济的新跃进制定了目标和蓝图，而且提出了更高更紧迫的要求。他说：“全党全军和全国各族人民，要团结一致，共同努力，使党中央抓纲治国的战略决策，今年初见成效，三年内大见成效。做到了这一步，就为实现中国工人阶级和中国人民在本世纪内的历史使命，把我国建设成为社会主义现代化强国，打下坚实的基础。”

华国锋提出的“要迅速地把国民经济搞上去”和“抓纲治国，一年初见成效，三年大见成效”的号召，得到几乎所有高层领导人的认可，并成为高层领导人的共识。

为了推动这一可喜局面的发展，华国锋为国民经济的新跃进制定了目标和蓝图，提出要奋战几年，“把国民经济搞上去，就是要认真贯彻执行鼓足干劲，力争上游，……实现农业、轻工业、重工业和其他经济事业的协调发展，全面跃进。到 1980 年，要建成我国独立的比较完整的工业体系和国民经济体系。农业要基本实现机械化，农林牧副渔五业都要有较大增长，进一步巩固和发展人民公社集体经济。工业要搞好轻工业，同时大力加快基础工业的发展，集中力量打几个高速度发展基础工业的歼灭战，为第六个五年计划期间的更大

① 《李克强在英国智库的演讲》，新华网，2014 年 6 月 20 日。

发展创造条件”。

为落实华国锋提出的“三年大见成效”的要求，1977 年 11 月，在 1975 年制定的《10 年规划纲要（1976～1985）》基础上，国家计委制定出一个新的宏伟目标，提出到 1985 年钢产量达到 6000 万吨、粮食 8000 亿斤的高指标，确定建设 120 个大型项目，其中包括 10 个钢铁基地、9 大有色金属基地、10 大煤炭基地、10 大油气田、30 个大电站、6 条铁路新干线、5 个重港口。按照这个规划，20 世纪末中国的主要工业产品产量要分别接近、赶上和超过最发达的资本主义国家，各项经济技术指标分别接近、赶上和超过世界先进水平。

1978 年 2 月，中央政治局讨论“十年规划”时，邓小平作了确定会议基调式的发言。他指出：关键是钢铁，钢铁上不去，要搞大工业是不行的。早点引进，抢时间，要加快速度谈判。对共同市场，也要迅速派人去进行技术考察，几百亿的长远合同要考虑。要进口大电站、大化工设备。

改革伴随开放，在邓小平讲话之前，1978 年初，华国锋出访南斯拉夫和罗马尼亚，归国后，华国锋很感慨：“南斯拉夫和罗马尼亚对外经济合作完全开放，搞补偿贸易，吸收外国投资，合作经营，生产合作等，看来也没有损害国家主权。”他批评说，中国长期关门政策，既不引进外国先进技术又由国家垄断出口，因此华国锋提出吸收外国贷款，结束闭关锁国。

在华国锋指示下，1978 年初国务院派出谷牧副总理对欧洲的考察。中共新闻元老胡绩伟曾指出，华国锋派团到西方考察取经，应是中共对外开放的起点，换言之中共的“改革开放”在华国锋那里就提上了议事日程。

谷牧副总理对欧洲的考察是中国领导人的一次十分重要的对外考察。笔者以为，这次出访，类似当年满清末期五大臣出访，即 1905 年清朝政府派出的五大臣对欧洲的考察。正是当年清朝政府派出的五大臣出访，推动了清朝“新政”，加速了清末的改革进程，成为满清末年最大亮点。当然，这种比喻未必恰当，但有一共同点是，这两次出访，是中国在过去一百年中两次重要的“看世界”的举动，看清中国在世界上所处的位置，对中国与发达国家的距离有了更加清醒的认识。

1978 年 6 月下旬，华国锋主持中央政治局会议，听取谷牧副总理访问欧洲五国的汇报。

谷牧副总理这次出访，由于担负重要的使命，也作了细致、认真、实事求是的考察，使得当时的党中央，中国最高层领导人，对中国与发达国家的差距，与欧洲之间的差距，中国在世界的位置有一个清晰了解和基本判断，并对制定未来发展目标有一个清醒认识。

华国锋在听完汇报时说，原来认为距离2000年只剩下23年了，很快就过去了，一考察，日本搞现代化只有13年，德国、丹麦也是十几年，我们可以赶上去。利用国外资金建设几个大型煤矿、钢铁厂、化纤厂，凡是中央原则定了的，你们就放开干，化纤搞200万吨，由计、经、建委落实。现在法国已提出20几亿美元供我使用，实际上还可以多，50亿也可以，西德提出200亿，日本更积极。要想开一点，谈判时间过长不行，要早点把项目定下来，把大单子开出来，然后一批一批地去搞。到会的叶剑英、李先念等中央领导人纷纷表态支持。

邓小平没有参加这次政治局的汇报会。8月22日，他把余秋里、谷牧、康世恩等找去谈话说，同国外做生意搞大一点，搞他500亿，利用资本主义危机，形势不可错过，胆子大一点，步子大一点。他听了林乎加的汇报后又说：不要老是议论，看准了就干，明天就开始，搞几百个项目，从煤矿、有色金属、石油、电站、电子、军工、交通运输一直到饲料加工厂，明年就开工。

1978年7月至9月，国务院连续召开务虚会议，主题研究如何加快中国四个现代化建设的速度问题。邓小平在会上提出，要走出去，要引进资金。在几年内要争取引进800亿美元。

下面两组数据可以充分说明当时中央领导的心态，建立在800亿美元引进外资基础上的建设规划有多么宏大。1978年全年78亿美元协议金额中，有一半左右的金额是12月20日之后的10天里仓促签订的。该年签约引进的58亿美元项目，相当于1950年到1977年28年中国引进累计完成金额65亿美元的89.2%。

在这样的氛围下，一种急欲摆脱贫困，迅速推进人民生活水平提升，企图把我国“四个现代化”建设主要建立在利用外资基础上的后来被称为“洋跃进”的发展战略产生了。而华国锋在五届人大一次会议提出的“争取在三年内把我国人口自然增长率降到百分之一以下”，正是为了适应“洋跃进”发展战略的需要，以迅速提升人民的生活水平。

二 确立“三步走”战略目标，强化人均水平

到2000年底，实现四个现代化，这是周恩来总理在1975年四届人大提出的宏伟目标。邓小平重新走上领导岗位后，继承了周恩来遗志，也将四届人大提出的奋斗目标作为新一届党中央努力奋斗的目标。而三步走的奋斗目标，就是邓小平结合周恩来在四届人大的提法，就中国未来长期发展，提出的在新形势下更加明确的具体要求。

1987 年 4 月 30 日，邓小平在会见西班牙工人社会党副总书记、政府副首相格拉时对“三步走”作了清晰表达：“粉碎‘四人帮’以后，从十一届三中全会开始，我们制定了一系列新的方针政策，实践证明这些方针政策是正确的。但毕竟我们只是开步走。我们原定的目标是，第一步在八十年代翻一番。以一九八〇年为基数，当时国民生产总值人均只有二百五十美元，翻一番，达到五百美元。第二步是到本世纪末，再翻一番，人均达到一千美元。实现这个目标意味着我们进入小康社会，把贫困的中国变成小康的中国。那时国民生产总值超过一万亿美元，虽然人均数还很低，但是国家的力量有很大增加。我们制定的目标更重要的还是第三步，在下世纪用三十年到五十年再翻两番，大体上达到人均四千美元。做到这一步，中国就达到中等发达的水平。这是我们的雄心壮志。目标不高，但做起来可不容易。”

邓小平会见西班牙工人社会党副总书记、政府副首相是 1987 年，但三步走战略的提出则是 1980 年。“三步走”的奋斗目标，最重要指标就是人均奋斗目标，即到 2000 年，人均国民生产总值 1000 美元，实现小康。而人均奋斗目标，简单理解，就是分子与分母的关系。就是做大分子，即经济增长要上去，减少分母，将人口降下来。

邓小平提出的三步走的奋斗目标，都是与人均奋斗目标相联系的。而人均奋斗目标，最早是 1979 年 12 月与日本首相大平正芳会谈时提出的。自此之后，邓小平又多次提出并发展完善三步走的提法。

人均奋斗目标的提出和全党的广泛响应，与长期的计划经济体制有密切关系。20 世纪 70 年代末期，市场化取向的改革刚刚起步，人们的思维仍然是计划经济的思维。计划经济是一种短缺经济，同时也是束缚经济，这种束缚经济很少被人们认识，即人们巨大的内在潜力被严重束缚，人的自身创造力和无穷潜能得不到释放和体现。短缺经济的一个重要特征，就是人们的生活物品极其匮乏，因而人口增长的分母效应特别显著。物品本身匮乏，因为要福利性分配，多一个人，就多一个人参与分配，就会影响其他人的分配。在人的潜能被束缚的情况下，看到的就是人的消费，人“口”的作用放大了，人“手”的作用被严重漠视。在此情况下，少生就是一切。要实现人均奋斗目标，而这个奋斗目标又很神圣，如果完不成，似乎就是一个很大的政治问题，因而，经济需要迅速增长，而人口，则要用一切手段将其控制住。

正是这样一个战略目标的确立，也就确立了人口控制目标，因为人均奋斗目标直接和人口总量有关。人口控制目标就成为实现经济战略目标的必要环节。到 2000 年，将我国人口控制在 12 亿以内，实现人均 1000 美元。而要实现人口控制

目标，最简单的理解，就是经济上去，人口下来。而人口下来，就是人口控制得越严越好。正因为此，我们才能了解，为什么执行效果非常好的“晚稀少”生育政策，会用一个更加极端的生育政策来取代。而此时，学术界的推波助澜，就使“一孩化”政策的产生更有学理依据。

第四节 学术界对“一孩化”的贡献

从“晚稀少”到“一孩化”，除了当时的宏观背景、领导人对人口问题的认识，各省区市对中央政策的博弈等因素外，学术界对中国人口问题的认识也至关重要，对“一孩化”形成也起了重要作用。虽然学者与领导人不同，并不参与直接决策，但其决策咨询意见，却有可能对决策过程产生影响，并起到推波助澜的作用。

本书仅就这一时期，对“一孩化”政策问世有可能产生影响的两位学者刘铮和宋健的观点作一分析。

一 刘铮等人的五点建议

在“一孩化”政策形成期间，即20世纪70年代末期，国内从事人口学研究的机构为数甚少，能够称得上对人口有研究的机构只有中国人民大学人口理论研究所。

（一）人口学，时代的需要

从20世纪初开始，我国就有人宣传人口知识，提倡节制生育。著名的思想家和改良派的代表人物梁启超，1902年就撰写了《禁早婚议》，从理论上阐释了早婚的危害。20世纪30至40年代，学术界对人口的关注程度提高，出现多学科研究人口的局面。例如，以李景汉、潘光旦、孙本文、费孝通等为代表的社会学派，以陈达、陈长蘅为代表的人口学派，以马寅初、吴景超为代表的经济学派，等等。1952年我国高等学校院系调整时，遗憾的是，作为世界上第一人口大国，可能认为只要称作社会主义，社会主义国家自然不会有什么人口问题，人口学自然应当取消了。此时，几乎所有的人口研究机构也就此撤销。究竟是何种理由，至今并不是十分清晰。

70年代，为推进计划生育工作，以适应人口与计划生育工作的需要，1973年，北京经济学院成立了人口研究室，这是70年代最早成立的人口研究

机构。1974 年，吉林大学、河北大学也相继成立了人口研究机构。

1973 年，广东省汕头地区党校举办了全国第一个人口理论学习班，研究、探讨人口理论。1977 年 12 月，国务院计划生育领导小组办公室在广东省汕头市召开了全国人口理论学习班，对马克思的“两种生产理论”和社会主义社会的人口规律进行了探讨。

1977 年 12 月，北京经济学院人口研究室出版了 70 年代以来第一部人口学专著《人口理论》，同时还公开发行了《人口研究》刊物。

1972 年，新中国获得了联合国席位，将居于一隅台湾的“中华民国”从联合国驱逐出去。中华人民共和国在国际舞台上的作用得到了进一步显现。1974 年，中国政府第一次出席在布加勒斯特召开的联合国人口大会，中国代表团需要准备会议材料和大会发言稿。由于涉及人口学知识和中国人口的相关数据，外交部相关人员找到此时在北京经济学院工作的刘铮，邀其参与工作。这为中国人口学者参与国家大政方针的制定提供了条件和可能。刘铮原是中国人民大学计划统计系的教师，中国人民大学在文化大革命中被解散，刘铮、邬沧萍、查瑞传这些从事人口研究的学者都被成建制地转到北京经济学院（现在的首都经贸大学前身）人口研究室。

70 年代中后期，在“晚稀少”生育政策的实施期间，国务院相关部门和计划生育领导小组出于宣传和开展工作的需要，又经常请刘铮等人口学者给各种学习班讲解实行计划生育的道理。1977 年，中国人民大学复校，北京经济学院人口研究室成建制地回归到中国人民大学，并在此基础上成立了人口理论研究所，刘铮担任所长。

（二）刘铮等人的五点建议

在“一孩化”生育政策的形成过程中，一种观点认为，中国人民大学刘铮等给国务院上报的控制人口增长的五点建议，是启动“一孩化”的关键。为此，笔者走访了张敏才等诸多人士，并就刘铮等人的五点建议作了分析，难以得出上述结论。即使用今天的观点看，刘铮等学者提出的五点建议也无可非议。

1979 年 3 月 21 日，中国人民大学的人口研究所刘铮、邬沧萍、林富德给国务院提交研究报告①。这份报告首先刊登在新华社的《内部参考》上。报告题目是“对控制我国人口增长的五点建议”。

---

① 《邬沧萍自选集》，中国人民大学出版社，2007 年版，第 134 ~ 143 页。

报告共分三部分。第一部分是对新中国成立后我国人口增长状况的分析，主要内容是新中国成立后我国人口增长过多过快，加重了国家和人民的负担，安排劳动力就业相当困难，人口增长过快，衣、食、住和教育都跟不上，认为这是我国人民物质和文化生活水平提高不快的原因之一。

报告的第二部分是我国人口发展前景的几种估计。报告认为，我国人口今后增长的势头仍然很猛，实现人口静止需要持续地长期不断努力，并认为，比较可行的做法是，千方百计杜绝一对夫妇生育三个和三个以上的孩子，大力提倡一对夫妇生育一个孩子。报告认为，“杜绝三胎，大力提倡一胎，虽然是我国目前能把人口增长速度较快地降下来的一个比较可行的方案，但决不能持之过久，因为有半数家庭只有一个孩子，半数家庭也只有两个孩子，在 21 世纪初就会出现人口老化。因此在 20 世纪末以前就应根据当时的实际情况，对人口前景作通盘考虑”。

报告的第三部分则是对控制我国人口增长的五点建议。

五点建议内容如下：

“我国实现四个现代化，除资金和科学技术外，人口问题也是一个极重要的问题。控制人口增长已是我国当前刻不容缓的任务。我们认为要控制人口增长，必须实行政治思想教育和有效的经济措施相结合的原则，同时也要采取有力的组织措施。

1. 人口发展主要受经济因素制约，因为决定生育的是家庭，而家庭是一个消费单位，父母主要是从目前生活水平今后生活保证等角度来考虑生育子女数。因此控制人口的一切经济措施要能有助于家庭目前生活改善，也有助于无子女户、独子女户和有女无儿户克服生活上的实际困难，并应做到在长期生活中不因少子女而产生困难。为此要从经济措施上解决养儿防老和重男轻女问题。建议除了在就业、生活福利、假期享受、口粮分配、工资制度、奖金办法、医疗待遇、退休年龄、退休条例、托儿、上学等方面有利于计划生育外，还有必要充分发挥社会主义制度的优越性，实行社会保险、保证老年人安度晚年，同时大力发展生活福利事业，给无子女户、独子女户和有女无儿户以各种照顾和优待。

2. 继续坚持和进一步开展控制人口的思想教育，用经济手段控制人口是必要的，但不是唯一的，也不是万能的。因此，对用经济手段控制人口不能过分迷信。国外人口政策的经验也证明，光靠经济措施不一定能够达到预期目标。我国能拿出来用于计划生育的资金是有限的，当物质鼓励或制裁办法对家庭生活无足轻重时，用经济手段控制人口所起的作用就不会很大。因此必须发

挥我国社会主义制度的优越性，采取过去行之有效的说服教育的方法。讲清控制人口的道理，使广大群众能自觉实行计划生育。为此，建议用各种方式公开大力宣传控制人口增长的意义；同时进一步普及人口学的知识，在中学的政治课中加上人口发展规律和人口有计划发展的内容，在大学生的政治经济学课程中要讲授“人口发展和经济发展的关系”专题。要普及人口学的知识，使全国人民，特别是各级领导同志都能够懂得：人口发展有其本身的规律，违反了规律就要受到惩罚；人口过多或过少的现象出现以后常常需要很长时间才能矫正；考虑人口问题必须高瞻远瞩、未雨绸缪，不要犯“悔之晚矣”的错误。

3. 要真正把控制人口增长纳入国民经济计划，把控制人口作为高速度发展国民经济的一个重要环节。要使各级领导懂得不能因人口增长从一年来看增长率不高，对经济影响不大，而掉以轻心，要切实认识经过 5 年、10 年人口增长积累起来对经济发展的影响是很深远的。各级计划部门不能把人口指标作为“软任务”，要认真过问。我们建议在计划的考核指标中，除人口自然增长率外，加上一些必要的人均指标，诸如按人口平均的粮食产量和商品粮，每一个农民平均的纯收入，每人平均的消费额，每人平均的居住面积，以及每人平均的国民收入（或工农业总产值、净产值）等。

4. 大力禁止三胎，提倡一对夫妇生一个孩子。降低人口自然增长率，关键在于少育，降低妇女生育率。现在多胎率约有 30%，控制住三胎就能使人口自然增长率有较大幅度下降。要大力提倡一胎，加速人口自然增长率的下降幅度。

5. 我国成立了人口办事机构以来，控制人口工作取得了很大成绩。1971 年以来每年以 1.63‰的速度下降，人口自然增长率下降了一半。这样控制人口增长的速度在人类历史上是空前的，比 50 年代的日本降低得还要快。但这项工作需要长期持续下去。目前这项工作由计划生育领导小组及其办事机构来领导使人感到，控制人口是权宜之计。为此，我们建议成立一个常设的“人口委员会”来统筹我国的人口发展，拟定人口规划，贯彻执行人口政策，开展各种有关人口问题的调查研究和总结我国人口发展的经验。

（三）五点建议与“一孩化”没有关联

刘铮等同志的五点建议第一次公开发表是在《人口研究》1980 年第 3 期上。为什么要公开发表，按照刘铮的说法，就是要说明“一孩化”与己无关。①

① 梁中堂著：《我国生育政策史论》，2013 年自印本。

按照刘铮等同志的建议：“大力禁止三胎，提倡一对夫妇生一个孩子。降低人口自然增长率，关键在于少育，降低妇女生育率。现在多胎率约有 30%，控制住三胎就能使人口自然增长率有较大幅度下降。要大力提倡一胎，加大人口自然增长率的下降幅度。”刘铮等同志的建议说得很清楚：提倡一胎，控制三胎，不反对二胎。这当然不能说是“一孩化”。

也就是说，刘铮等人的五点建议，虽然上报到中央高层，现有的资料说明，陈慕华等中央领导也看到了五点建议，但五条建议内容与“一孩化”之间没有关联，应当是十分清楚的。

二　宋健等学者的观点对生育政策的影响

在 20 世纪 70 年代末期，著名的控制论专家宋健先生和其领衔的团队，他们对人口问题的认识和在此期间发表在人民日报、光明日报等报刊上的文章，在全社会产生了重要影响。有理由认为，宋健先生和其领衔的团队，或许对“一孩化”政策形成起到作用，如若没有，至少对以后的“现行生育政策”的形成起到至关重要的促进和固化作用。

（一）宋健先生和其领衔的团队的研究成果

宋健，山东威海人，1931 年 12 月出生。1945 年参加八路军。1953 年赴苏联留学。1960 年毕业于莫斯科大学数学力学系。同年获包曼高等工学院研究生院副博士学位，后又获科学博士学位。长期在国防部五院、第七机械工业部二院工作。担任过七机部总工程师、副部长；国防科工委科技委副主任。后任国务委员，国家科委主任，控制论专家。由于 40 年代初在山东参加八路军，被称为“是我党自己培养出来的系统工程方面的专家”。70 年代末期，在担任七机部二院副院长期间，宋健先生和其领衔的团队有关人口问题的诸多论述，有可能对制定“一孩化”乃至后来的“现行生育政策”的产生起到重要影响。

1978 年 6 月，宋健出席了国际自动控制联合会在芬兰的赫尔辛基召开的第七届世界大会。这次会上，会议主办方邀请荷兰专家介绍人口控制理论，宋健从会议上获得了用控制论和系统工程方法预测人口的资料[①]。奥尔斯德（Geert Jan Olsder），一位微分博弈理论的专家告诉宋健，他推导的一系列方程

① 易富贤：《大国空巢》，中国发展出版社，2013 年版，第 96 页。

用于一个虚构的岛屿上的人口控制。这引起了宋健的兴致。奥尔斯德说自己的方程是理论性的。奥尔斯德给了宋健一篇解释这些方程的论文：“人口计划：一个分布式时间最优控制问题”（Population Planning：a Distributed Time Optimal Control Problem）。宋健把奥尔斯德和其他欧洲数学家的方法拿回去应用。

从 1978 年下半年开始，以宋健为首的航天部（原七机部）的一些研究者和西安交通大学的一些学者，分别率先用控制论的方法预测我国人口发展，使我国在预测未来人口增长方面，增加了一种新的方法。

1980 年 2 月 13 日，新华社公布了宋健和其领衔的团队研究出来的“百年人口预测报告”。2 月 14 日人民日报摘要刊登，光明日报全文刊登。新华社认为，这是“从自然科学的基本理论出发，应用控制论方法对我国人口发展问题作了理论研究和数值分析”。报道选择了 5 种预测方案，分别为平均生育率（定义为每个育龄夫妇平均生育子女数）分别为 3.0、2.3、2.0、1.5 和平均生育率显著降低至 1.0，说明未来 100 年中国人口变动预测方案。

“百年人口预测报告”指出，如果按中国当时的生育水平延续下去，2000 年中国人口要超过 14 亿，2050 年中国人口将达到 40 亿；即使今后平均每位妇女只生两个孩子，2000 年将达到 12.17 亿人，2052 年中国人口将达到 15.39 亿，2053 年才能转而减少。文章认为，一对夫妇平均生育子女数为 3，2.3 和 2，都是不可取的，到 2000 年，若要人口不超过 12 亿，平均一对夫妇生育子女只能在 1.5 以内。如果生育 1.5 个，2000 年将达到 11.25 亿，2027 年达到峰值 11.72 亿，2028 年转而下降，减少到 7.77 亿人。如果从 1980 年起平均生育率显著降低，1985 年降低到 1.0 且长期保持下去，则 2004 年达到峰值时全国人口将增长到 105400 万人，从 2005 年起转而减少，2060 年可减少到 61300 万人，2080 年可减少到 37000 万人。①

20 多天后，1980 年 3 月 7 日，宋健团队在人民日报继续撰文，“如果选择第五种方案，全国育龄妇女尽快实现‘一胎化’，那么到本世纪末我国人口的自然增长率便可降低到零左右，总人口又不超过 11 亿，随后由于人口的惯性发展将出现人口减少的趋向。这可能是解决我国人口问题比较理想的一个方案”②。

1980 年 10 月 3 日，宋健在光明日报撰文，题为“从现代科学看人口问

① 田雪原：《中国人口政策 60 年》，社会科学文献出版社，2009 年版，第 130 页。

② 宋健、田雪原、李广元、于景元：《关于我国人口发展目标问题》，《人民日报》，1980 年 3 月 7 日。

题”。这是一篇十分有影响的文章。在这篇文章中，宋健认为，“今天，人口问题已经不再是纯社会科学的研究课题了，只有与现代科学技术成就结合起来才能更清楚地看到社会人口问题的全貌和实质，才能看清人口发展的规律，从而正确地制定人口政策，科学地解决人口问题”。

“用现代控制论的科学方法可以证明，为了使人类社会将来能保持一个适中的人口数量和保持人口自然增长率为零，即每年出生的人口和死亡的人口相等，平均每个育龄妇女生育子女数应在2.1和2.2之间。任何长时期大于零的自然增长率都将导致人口的猛增，因为人类后代的历史实际上是无穷的。但是，在现阶段我国人口基数很大和青少年占人口一半以上的情况下，如果保持每个妇女平均生2个孩子，我国人口还要持续增长70年，到2050年人口将达到15.4亿以后才能大致保持在零自然增长率附近。”

“中国最终的理想人口数量应该稳定在什么水平上？——关于这个问题在别的国家中也有过热烈的讨论。例如，英国生态学家根据英国本土的资源推算，现在5600万人太多，应该逐步降到3000万人，即减少46%；荷兰科学家研究的结果是现在的1350万人口已经超过了4万平方公里上的生态系统所能负担的限度，应该在今后150年内降到500万，即减少63%；而苏联科学家们则认为他们的2240万平方公里上的资源能充裕地养育比现在2.5亿多得多的人口。所以至今仍在执行鼓励生育的人口政策。”

“从现代科学技术的观点来看，确定理想人口数量是一个客观存在的科学问题。现代科学技术已经为我们直接研究这个问题提供了理论基础、方法和工具，这就是马克思主义的社会科学、系统工程、控制论和电子计算机。今天，我们基本上掌握了我国耕地、森林、草原、江河湖海等生态系统今后可能达到的支付能力，即再生性资源的极限值，也可以估算出非再生性资源的储量和今后的开采速度。对今后100年内的工、农业和科学技术的发展水平也同样可以作出概略的估算。这些都是研究理想人口目标的基本依据。”

“人口发展目标确定以后，现代控制理论中的优化方法可以帮助我们定量地确定为达到这个目标所需要的时间，定量地计算出今后应采取的长期人口政策，即每个年代的妇女平均生育数量的规划。在进行人口发展规划计算时，在电子计算机的帮助下，能够考虑到各种限制条件，如人口总数的限制，劳动力人口的下限，社会抚养指数的限制以及社会心理学方面的限制等。我们能够在满足或接近所有可能的限制条件的情况下选择一种或数种最优的方案，供国家和人民去选择和参考。一旦人口最终目标和达到这个目标的长期人口政策选定以后，人口预测理论又可以提供今后人口发展的具体数据，给各部门和各条战

线提供制定长远规划的依据。”

“把人口增长速度降下来，不仅是当前我国四个现代化建设的紧迫任务，也是关系到子孙后代的大事。我们绝不应该保持前两年每个育龄妇女平均生2.3个孩子的生育水平，为使我国人口将来不再有大幅度增长，应该在今后30到40年的时期内大力提倡每对夫妇生育一个孩子。这是为了克服从60年代到70年代人口激增所造成的后果不得不采取的紧急措施，是为了纠正我们过去在人口政策上出现的错误所必须付出的代价，是根据我国当前的实际情况权衡利弊而作出的最优选择。如果我们不从现在开始就大力控制人口增长，刹住人口激增的势头，几十年后我们将面临更多更严重的社会问题，给四个现代化带来更多更大的困难。”①

宋健和宋健团队在人民日报、光明日报上的撰文，影响较大。那一时期关注人口与计划生育的同志，几乎都对宋健同志的这一观点印象深刻②。那是一个百废待兴的时代，是一个“尊重知识、尊重人才”的时代，也是对科学和人才几乎达到迷信的时代。

1981年宋健从食品和淡水角度估算了百年后中国适度人口数量，结果表明，如果生育2个孩子，我们整个民族将一直处于不良式供应状态。如果在100年左右时间内，我们饮食水平要达到美国目前水平，中国理想人口数量应在6.8亿以下。从淡水资源看，中国的水资源最多只能养育6.5亿人，非此则将没水喝。宋健、孙以萍1981年在论证中选择的标准是中国1980年在营养构成中与日、法、美相差最大的动物蛋白摄入量。他们以法国的摄入量为目标，假设中国各类农产品在不同年代年增长比率上限为1%到6%不等，得出要达到法国人的动物蛋白摄入水平，中国在2050年最多只能容纳7.38亿人③。

宋健在1982年3月出版的《人口预测和人口控制》一书中，对我国自1978年以后的100年内的人口发展趋势作了预测。并建议，按照从1980年平均生育率为1.5的测算方案制定长期人口发展规划，可能更切合实际。同时还给出2000年优化规划的最佳人口为10.56亿，因此，极力主张推行一对夫妇只生一孩的政策。

---

① 宋健：《从现代科学看人口问题》，《光明日报》，1980年10月3日。

② 笔者1978年月2月从农村插队进入大学学习。70年代末期，笔者在大学学习期间读到宋健先生这篇在光明日报上刊登的文章，留下了深刻印象。笔者对中国人口问题的认识，正是由此开启。

③ 梁建章、黄文政：《计划生育的科学根据何在》，财新网，2013年12月4日。

此后的几年间，宋健团队在诸多全国性工作会议，涉及人口和计划生育系统的专门会议上，不断介绍这个团队的研究成果，以及实行“一孩化”的必要性，是这一时期对政策的形成是最具影响力的学术团队。

（二）对宋健团队研究成果的评述

中国百年人口预测结果发布后，宋健由于是我国控制论的权威，加上合作者来自中国社会科学院经济所，被认为是社会科学工作者与自然科学工作者的结合，在社会上产生了很大影响。两家合作单位的领导，著名科学家钱学森和经济学家许涤新分别致函国务院，希望重视这一研究工作的意义。

钱学森给陈慕华写信：

“陈慕华副总理：

七机部二院副院长、我国自动化理论家宋健同志和其他几位同志把他们最近就我国人口所作预测和分析的结果寄我一份，并附信作了简要说明。我认为这是自然科学和技术科学进入社会科学领域，和社会科学工作者一道，共同解决国民经济问题的一个良好开端，应该支持。知道您领导这方面的工作，所以把全部材料转呈给您，供您参考。

此致革命敬礼！

钱学森

1980 年 1 月 8 日”。

许涤新致陈慕华副总理的信

“慕华副总理：

宋健等四同志的关于我国人口百年发展预测和分析是我国自然科学工作者和社会科学工作者合作研究的可喜成果，对于我国制定人口政策和国民经济远景规划，有一定参考价值。我同钱学森同志一样，很重视这一预测和分析，也主张把全部材料呈送给您，以便您在考虑人口政策时，作为参考。

此致敬礼！

许涤新

1980 年 2 月 10 日”。

收到钱学森、许涤新信之后，陈慕华复函

“钱学森、许涤新同志：

你们送来的我国未来一百年人口发展趋势的资料很好，对制定我国人口政策很有参考价值，我已特报政治局。请你们代向宋健等同志致谢。

陈慕华

1980年2月25日”①。

从陈慕华的回信可以知晓，中央政治局的每一位成员都看到了“中国百年人口预测”的报告。中国人口形势的严峻性，通过这篇文章给人们更多紧迫感。邓小平、陈云两位居中共核心层的领导和中央一线的领导也看到了这份报告。在写作本书时，与诸多知晓这段历史的老同志沟通，他们都认为，这份预测报告更加坚定了党中央决策层推行“一孩化”的决心。

本书作者评价

将国外人口预测的先进方法运用到中国，对中国正在推行的计划生育有可能产生的结果进行分析预测，这本身是十分有益的事。从这个意义上说，宋健团队的努力应当得到称赞。

现在时间又过去了34年，回过头来看，这一报告对决策过程又产生了怎样的影响？应当怎样评估这一团队的研究成果呢？

从时间上分析，“一孩化”生育政策的产生应当与宋健团队的“百年预测”没有太多联系。“一孩化”生育政策的产生最早可以推溯到1978年6月国务院计划生育领导小组会议以及9月份给中央的会议纪要。那时，宋健先生刚刚在欧洲获悉有一种研究方法可以对人口进行预测。1979年1月在成都召开的全国计划生育办公室主任会议，是“一孩化”形成的标志性会议，那时，宋健等人的研究团队还没有完全组建，据田雪原先生回忆，他加入这个团队，也是在1979年下半年以后，并主要集中在这一年的第四季度②。所以，当1980年2月宋健等人“百年人口预测”结果发布后，“一孩化”的生育政策已经形成，并在实际工作中开始实施。

1980年2月宋健学术团队“百年人口预测”结果发布后，虽没有对“一孩化”政策形成过程起到决定性作用，但笔者以为，宋健团队却对“一孩化”

---

① 《宋健科学论文选集》，科学出版社，1999年，第546页。

② 田雪原：《中国人口政策60年》，社会科学文献出版社，2009年版。

政策的稳固起到重要作用。也就是说，用控制论和系统工程的方法测算，只有推行“一孩化”政策，才能最终将中国人口总量控制在12亿以内。因为此时，“一孩化”政策仍处在形成过程中，虽已推出，并在实践中实施，但时间较短，并在社会上受到一定质疑，能否继续，是否要调整，正面临挑战。中央核心领导层实际上是认可并坚定了继续推行“一孩化”的决心。下文的分析说明，中央“一线领导”对“一孩化”政策是有质疑的。“百年人口预测”结果公布，选择控制总和生育率在1.5或1.0，就能够达到12亿人口控制目标，实现人口零增长，说明这一政策有其必要性。这无疑对这一政策的调整起到阻碍作用。也就是说，宋健等人的研究成果对“一孩化”政策的稳固起到了重要作用，显然不利于对“一孩化”政策的调整。

按照宋健团队计算，将总和生育率控制在2或1.5，也能够将20世纪的人口控制在12亿，但为什么选择最低一种方案呢？一个现实的因素是，将总和生育率选定在1，与正在推行的“一孩化”政策要求相吻合。

下文的研究说明，由于宋健等学者，有着控制论和系统工程的背景，由于强调严格控制人口增长，强调严格推行“一孩化”生育政策，因而在人口和计划生育领域有着广泛影响，这对以后的生育政策从“一孩化”调整到“独女户”所遇到的重重阻力，对“两胎加间隔”的方案难以在社会上达成共识，应当说都有很强的关联。

至于宋健等人的“百年人口预测”结果，现在看来，他们以敏锐的眼光，借鉴他人的方法，为中国人提供了一种人口测算的方法，这自然应得到称赞。但这种称赞和肯定应当限定在合理范围内。对这种测算方法给予过度的“科学化”的渲染，则不利于深入探讨生育政策本身的科学性问题。至于宋健团队在“百年人口预测”结果公布后，积极宣扬这一成果，并努力用预测成果说明“一孩化”的合理性，也无可非议，作为党的专家，党培养的研究人员，用自己研究出的学术成果论证党制定政策的合理性，是引以为豪的事，在那种情况下，那个时代，能够理解。在当下，也同样是十分正常和引以为豪的事。

我们不能苛求历史，更不能用现在的眼光来苛求影响那个时代的人。但客观、理性则是我们应当秉持的原则。中国30多年人口发展的历程说明，中国百年人口预测报告，确实存在一些重大缺陷，对此需要有清醒认识。

用人口学观点看，人口预测实际是一种不同参数下的人口发展趋势模拟。至于其准确性，既取决于预测模型的科学性；也取决于参数的模拟是否与未来实际人口变动的相应参数吻合。参数的选择与确定，只有经过深入的社会实地调查，反复比较研究，才能在多次论证的基础上最终确定。即使这样，人口预

测也没有数十年可信度的实例，更何况百年、数百年的人口预测。人口预测只能提供一个大致的趋势。例如，20 世纪 60 年代以来，联合国、美国和一些国际组织就对 2000 年世界总人口进行了预测，得出的数字，差别就很大。1969 年，美国国务院公布的测算数字，2000 年世界总人口 75 亿；1974 年又改为 72 亿；1976 年联合国人口活动委员会负责人宣布，2000 年世界总人口 70 亿；后又改为 58 亿；为什么预测数字差别如此之大。一个重要因素，60 年代到 70 年代初，世界人口正处于迅速增长的时候，发展中国家还没有出现人口增长率下降的迹象，所以预测家们把形势估计得过于严重了。70 年代中期之后，发展中国家开始出现出生率下降的趋势，自然需要将这些已经显露的因素考虑进去了。而当新的因素进一步出现时，又暴露出这些测算存在的局限性。

实践说明，仅仅过了几年，中国首次百年人口预测结果就已远脱离实际。可见，即使是相当有把握的短期人口预测，也只能作为人口规划的参考，而不能作为指令性的人口计划目标来执行。

笔者以为，宋健团队的百年人口预测，在预测方面的缺陷显而易见，毋庸置疑。但更大缺陷，是无视人口自身发展规律，无视中国普通百姓生活的实际情况，无视唯物论社会存在决定社会意识这一基本原理，这才是这一预测报告最需要正视和反思的问题。

人口问题是一种社会问题，生育政策毕竟是涉及上亿家庭的事，至于现实生活中究竟采取怎样的政策，生育政策的制定者至少还要考虑其现实可能性，一个重要考量是，能否得到广大育龄人群的支持和理解，使他们能够接受，同时又有利于人口结构的合理等多重目标。至于生育政策的实施，人口数量能够控制到怎样的程度，先前的预测当然有一定的价值，知晓政策的实施有可能产生的结果，使政策制定者对政策可能产生的结果有一个清醒认识，自然是十分有利的。问题是，这种预测方法只能为决策者提供决策咨询，而不能用这种预测方法来决定采用何种生育政策。道理其实很简单，人口预测，即使这种预测合理，其增殖也罢减少也罢，都不应当用这种预测结果决定育龄人群的生育行为，因为育龄人群的生育行为，是受生育观念支配，而生育观念形成，同样是受着内在的规律支配的，即经济、文化和社会发展等多种因素决定的。如果强迫育龄人群只能接受某种预测结果，而不考虑其可行性，不考虑育龄人群，特别是农村育龄人群的感受和接受程度，不考虑育龄人群生育观念的变化，强行推行，这种唯意志论的做法。用现在的观点看，就是严重脱离了人民群众，严重违背了群众的意愿，严重背离了实际，违背了马克思主义历史唯物主义的基本观点，即人们的社会存在决定人们社会意识的观点，只能带来灾难和荒唐的

结果。

至于所谓的理想人口或适度人口的观点，现在看来，其主要观点和论据都不成立。一个显而易见的道理是，随着经济和社会发展，以及科学技术的进步，所谓的理想或适度人口的上限以及承载力也在不断提升，而不是一个一成不变的量。用现在的观点再看 80 年代初适度人口的提法，只是为了适应当时严格控制人口增长的要求，适应“一孩化”政策宣传需要，这一学说本身的不科学是十分显然的。

应当说明的是，用控制论和系统工程方法预测人口，是 20 世纪 40 年代后期美国的科学技术人员从为战争服务转移到社会科学领域而发展起来的并在 70 年代已经较为成熟。宋健团队借鉴这一方法为我所用，所作的“百年人口预测”结果，按照现在的说法，只是一个智库机构为中央决策层提供的一份决策咨询报告，至于这份报告能否成为决策的依据，不仅取决于提供决策咨询报告的内容是否言之有理，更取决于决策者对全局的把握和决策者对决策咨询报告的认识程度。宋健团队的主观动机无可挑剔，都希望能够为中国人口控制和计划生育工作做出自己的贡献，应当得到称赞。至于这一预测结果的重大意义被提高到怎样的程度，又如何影响决策者行为，与这一团队的努力是两回事。因而，在今天，实事求是地评价百年人口预测报告，目的是总结经验，避免再犯类似的错误。我们不能够用现在的眼光苛求历史，苛求那一时代的人，而应放在特定的历史环境中去认识，才有可能得出正确的结论。同时，对社会上的一些抹黑的行为，甚至人身攻击的做法，不实事求是的做法，笔者对此明确表示十分不认可。即使用今天的眼光看存在一些瑕疵，甚至重大瑕疵，我们仍然应对先行者给予足够尊重，这是研究者应当具有的基本品德。当然，如果明显被实践证明是错误的结论，仍一意孤行，坚持错误的结论，那只能属于另外问题了。

第三章

《公开信》

的发表与“现行生育政策”的确立

遗憾的是，《公开信》隐含的对“一孩化”政策的批评，并没有得到正确理解和积极回音。相反的是，主管部门充分利用《公开信》的发表把推行“一孩化”生育政策推向一个前所未有的阶段，把《公开信》当作党的政策，甚至是法律规范；把《公开信》在党团员中提倡的倡导性要求，改变为对普通民众的硬性规定。这就使得《公开信》作用极大异化，“提倡”变成“必须”，进一步强化了现实生活中“一孩化”效应。

——作者

1980年9月25日《中共中央关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》（以下简称《公开信》）发表。这是一份在中国生育革命史上十分重要的历史文件。这份文件本意是阻止生育革命的形成，制定出一项能够通过努力工作有限控制人口，并能够得到绝大多数群众理解的政策，但实际效果却推动了生育革命的完成。中共中央为什么要在此时发表这样一个《公开信》，其本意是什么？《公开信》与1982年确立的“现行生育政策”是怎样的关系，有着怎样的联系？为什么“现行生育政策”的具体内容，如“独女户”，迟迟没有纳入其中，其原因是什么？这些就构成了本章讨论的内容。

第一节 胡耀邦建议发表《公开信》

《公开信》发表之前的近两年时间里，“一孩化”的生育政策已经不分城乡地在全国广泛推行，并受到了这一时期几乎所有的中央领导的支持。但“一孩化”在推行过程中，遇到了群众强有力的抵制，引起了中央一线领导的警觉。

一 放任自流，“一孩化”在实施过程中遇到的主要问题

国务院计划生育领导小组把计划生育工作的重点放到“最好生一个”上来的工作主张和部署，得到了这一时期几乎所有党和国家领导人的支持。由于党中央和国务院的支持，国务院计划生育领导小组提出的把工作重点转移到“最好生一个”上来的决策很快就在各地得以贯彻和执行。但这一政策，由于和农民实际生育意愿有着巨大差距，与中国传统的生育观也存在巨大的不协调，引起农民的强烈不满和抵制。“一孩化”政策遇到了农民的抵制，主要表现在两方面，或是基层计划生育部门竭尽全力，强迫命令，造成育龄人群东躲西藏；或是由于农民群众不认可，不合作，基层干部无法开展工作，只好放任自流。前一种情况会严重损害党群关系、干群关系，并侵犯育龄人群的基本生育权利，后一种情况则带来大量计划外二胎和多胎，造成育龄人群抢生、超生现象严重。无论发生上述哪种情形，都只会带来超计划生育，即计划外二胎和多胎，并严重损害党群和干群关系。

据梁中堂先生提供的资料，1977 年国务院计划生育办公室的《情况反映》中所反对的违反政策和强迫命令等问题，到 1979 年以后不仅成为普遍现象而且有的已变成各级党委和政府的具体政策规定了。该期《情况反映》说：基层单位在开展计划生育工作中，不是依靠细致的思想教育，启发群众自觉地落实节育措施，而是靠“硬性规定”卡的办法，如规定四十岁以下已有两个或三个孩子的夫妇，都要做“结扎”手术，已上节育环的也要取环“结扎”，并限期完成；对未安排生育指标而又怀孕五、六个月的也要动员中止妊娠，个别的甚至派民兵强拖硬拉到医院。对思想不通，不肯施行手术的人，有的就扣发全家口粮，不让出工或出工不记工分，甚至倒扣工分；有的规定生第三个孩子起，扣发产假工资，不准报销住院费；有的规定不给报户口，或报户口不给口粮；个别工厂规定“小三子”喂奶的时间要扣工资，小孩入托要增收入托费；

等等。以上错误做法，严重影响了党和群众的关系①。实际上，到了1979年至1980年期间，强迫命令现象又有所发展，并产生出一些新的做法。

这一时期，群众对“一孩化”政策非常抵制，在中央书记处122次会议上，中央领导对这一问题十分关注，多次提及在现实生活中出现的上述两种现象，说明问题已经十分严重。

1980年2月，党的十一届四中全会以后，中央“一线领导”基本确立②，胡耀邦担任中共中央总书记。中央“一线领导”对党中央、国务院采取严格控制人口开展计划生育的做法无疑是十分支持的。他们对中国国情十分熟悉，且曾担任多年省级主要领导人，对如何控制好人口，如何制定有效的具体的生育政策有着他们的想法。出于对“一孩化”生育政策执行后果的疑虑，以及从当时农村经济社会的现实出发，他们都认为，在中国这么大一个国家里不分城乡，实行“一刀切”的“一孩化”政策，是不现实的。“那时胡耀邦怀疑‘一胎化’的可行性，而赵紫阳则明确表示了反对。”③

1980年6月26日，即在胡耀邦担任总书记4个多月后，中央书记处召开工作会议，听取陈慕华关于人口和计划生育的汇报。

这次会议通报是这样描述的：

“1980年6月26日，中共中央书记处召开会议，由中共中央政治局常委、中共中央总书记胡耀邦主持。会议听取并讨论了中共中央政治局候补委员、国务院副总理陈慕华关于人口和计划生育的汇报。”④

我们不知道此次汇报会的具体内容和细节。从上述文件的记述可以确定，这次会议仅仅是听取和讨论了陈慕华的汇报，似乎没有形成任何决议和决定。

但胡耀邦、赵紫阳在此次会议上流露出对已经执行了一年多的“一孩化”生育政策的担忧。据梁中堂先生引用的资料，美国的人类学家、人口学家苏珊（Susan Greenhalgh）曾对我国1980年后的计划生育政策决策问题进行了20多年的跟踪研究，根据她对参加这次汇报会的一些当事人的采访，“胡耀邦用

---

① 《一九七六年人民来信概况》，国务院计划生育领导小组办公室《情况反映》第1期，第2~3页。

② 所谓基本确立，是因为赵紫阳直至1980年8月18才正式担任国务院总理，虽然在此之前已经明确要接替担任总理之职。

③ 梁中堂：《艰难的历程——从“一胎化”到“女儿户”》，《开放时代》2014年第3期。

④ 《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997年版，第472页。

‘这些数字不得了’这样的评论表达了对中国人口数字的失望。”“他不停地问‘行吗？行吗？’。同时，也被一孩政策的负面社会经济后果所困扰——关于劳动力、新兵兵源、独生子女的教育等问题——以及其他的一些问题，都表示了担忧。”她在新出版的书中继续写道：“我的被调查者也把赵紫阳置于持怀疑态度的人当中。”①

结合一年后1981年9月10日，中央书记处第122次会议中胡耀邦、赵紫阳对“一孩化”的态度，说明新上任的胡耀邦、赵紫阳两位中央“一线领导”，在此时，对推行了近两年的“一孩化”生育政策，实际是很怀疑的。

二 胡耀邦提议，发表《公开信》

中共中央为什么要在此时发表《公开信》？《公开信》又是谁提出的，在写作此书时，笔者并不明确。看到“中央书记处第122次会议材料”，我对上述问题有了较为完整的答案②。

1981年9月10日，中央召开了书记处第122次会议，讨论了计划生育工作。胡耀邦在此次会议上明白无误地提到，“公开信是我提出来的，当时一方面看到思想不通，一方面看到强迫命令很厉害。计划生育的成绩要肯定。不是说计划生育不重要，现在担心难以为‘计’，一个是群众跑反，一个是干部不管。”③

上述这段话含义十分明确。胡耀邦建议发表《公开信》。之所以要发表这样一份《公开信》，是因为“一孩化”生育政策遇到了群众的抵制。胡耀邦看到的情况是，一方面群众思想不通，另一方面强迫命令很厉害。担心的问题是，计划生育难以为“计”，没有好办法，一个是群众跑反，超生游击队，一个是干部放任不管。而出台《公开信》，实际是对“一孩化”政策的一个缓冲，或者是一个过渡。

三 《公开信》隐含着对“一孩化”政策的批评

1980年9月25日《公开信》发表。《公开信》内容很多。对党团员提出

---

① 梁中堂：《艰难的历程——从“一胎化”到“女儿户”》，《开放时代》2014年第3期。

② 2014年7月18日，笔者专程赴上海，向梁中堂先生讨教。梁中堂先生向我展示了中央书记处第122次会议材料复印件。

③ 赵紫阳、胡耀邦等同志在中央书记处第122次会议上关于计划生育问题的发言。

了很多要求，但认真研究，应当可以得出以下结论，《公开信》隐含着对“一孩化”政策的批评。

《公开信》倡议的对象是全体共产党员、共青团员，而不是普通的民众。对党团员而言，《公开信》只能看作是一种倡导性要求，至多是一种纪律约束，而不是给广大普通民众制定的具有强制性质的生育行为的政策性规范。20世纪80年代初期，中华文化优美的语言，还没有遭受大面积污染，那时的“鼓励”“提倡”，其含义还属于中文词汇本来的含义。正因为此，《公开信》可以解读为，一对夫妇只生育一个孩子，实际是在党团员中提倡的一种生育行为的要求，而不应当成为普通民众必须遵循的生育规范。因而，《公开信》隐含的含义，实际是对现实生活中不分城乡针对广大育龄人群推行的“一孩化”生育政策的批评或不认可。

《公开信》虽然在倡导层面上认可“一对夫妇只生育一个孩子”，实际上并不认可现实生活中推行的“一孩化”生育政策。《公开信》提出，“每个同志都要积极地耐心地向周围的群众做工作，每个做计划生育工作的同志都要成为宣传员，帮助群众解决思想问题和实际问题，并且坚决不干强迫命令违法乱纪的事，也劝说别人不干强迫命令违法乱纪的事，以便正确地实现国务院的号召，促进社会主义四个现代化的实现。”《公开信》的这些提法，实际是对现实生活中把农村搞得鸡犬不宁的强迫命令做法的委婉批评。

《公开信》继续重申和倡导了20世纪50年代以来的党对计划生育工作的一些基本政策和原则。“计划生育涉及家家户户的切身利益，一定要把思想工作放在首位，坚持耐心细致的说服教育。某些群众确实有符合政策规定的实际困难，可以同意他们生育两个孩子，但是不能生三个孩子。对于少数民族，按照政策规定，也可以放宽一些。节育措施要以避孕为主，方法由群众自愿选择。”这样的原则表述，特别是关于“某些群众确实有实际困难”的表述，实际是提出了改善“一孩化”生育政策的原则和意向。而这种提法，正是一年后，即1981年9月10召开的中央书记处会议，胡耀邦、赵紫阳提出的农村生育政策的两种可供选择的方案。但《公开信》的上述提法，此时并没有得到人们的关注和重视。遗憾的是，《公开信》隐含的对“一孩化”政策的批评，并没有得到准确理解和积极回音。相反的是，主管部门充分利用《公开信》的发表，把一个仅在党团员中倡导的做法当做中央认可的一份重要文件，把“一孩化”生育政策当做完全合理合法的政策在全国予以强制推行，并推向一个前所未有的阶段。

现实生活中，把《公开信》当做党的政策，甚至是法律规范；把《公开

信》在党团员中提倡的倡导性要求，改变为对普通民众的硬性规定。“提倡”变成“必须”，这就使得《公开信》作用极大异化，中国的语言自此在计划生育系统也遭受污染，偏离了本来含义，进一步强化了现实生活中“一孩化”效应。现实中的情景，与胡耀邦总书记建议发表《公开信》的预期有了很大距离，这可能是胡耀邦总书记没有想到的。

四 《公开信》的草拟过程

对《公开信》的草拟过程，很多当事人作了系统的回忆，特别是在纪念《公开信》发表30周年之际。应当说，这一过程，特别是几次座谈会的召开，集中了诸多参会者的智慧。其意图也十分明确，《公开信》试图回应和解答人们对“提倡一对夫妇只生育一个孩子”实施以后产生的一些问题的忧虑。例如人口老化、劳动力不足、男性数目会多过女性，等等。但正是这样一个意图显然的文件，也给人们带来另一种感受，提倡一对夫妇只生育一个孩子，不仅是在党团员中提倡的行为，而且也会成为普通群众必须遵循的生育规范。这样一种感受，可能有助于我们理解，为什么《公开信》的作用会异化，成为“一孩化”政策的助推器。

1980年3月至5月，中共中央书记处委托中共中央办公厅，连续召开了多次座谈会。参加座谈会的共有63人，其中中央和国家机关的部、委负责同志25人，从事人口研究的社会科学工作者19人，从事医学自然科学工作者19人。前两次会议，由中共中央办公厅副主任冯文彬主持，他开宗明义，说明中央准备研究人口问题，中央办公厅受中央书记处的委托，召开有关各方面的专家和负责同志参加座谈会，广泛征求大家好的意见，讨论今后20年和更长远一段时间的人口政策。他回顾了人口和计划生育走过的历程，以及生育政策走过的不同阶段，现在则提出“提倡一对夫妇只生育一个孩子”。到底我们应制定怎样的人口政策，特别是“提倡一对夫妇只生育一个孩子”，这个政策究竟怎样，会出现什么问题，如何应对，请大家畅所欲言。

座谈会上，会议围绕一对夫妇只生育一个孩子可能产生的问题，从各个方面进行了讨论。所涉及的问题，主要有以下一些内容，首先是要不要提倡一对夫妇只生育一个孩子，只有这个命题成立，才有必要探讨生育一个孩子带来的问题。座谈会对这个问题达成共识，主要基于以下理由，人口现状和未来发展趋势，政策和要求逐渐明确，来自基层自愿生育一个孩子的呼声日益高涨。这个问题明确以后，座谈会探讨了以下一些问题，会不会引起智商下降，会不会

发生人口老龄化，会不会出现劳动力短缺，会不会形成“四二一”家庭代际结构，以及其他相关的人口问题①。

在《公开信》发表30周年前夕，中国社会科学院田雪原在《人民日报》撰文，详尽回顾了公开信起草过程中几次座谈会的情景，并对生育一个孩子可能遇到的问题及如何解决进行了分析。

“关于会不会引起孩子智力下降问题。民间说，老大憨、老二聪、老三灵。是不是这样呢？经过查阅资料和论证，大家认定，生育孩子次序同孩子聪明不聪明没有必然联系，民间的说法缺乏科学根据。民间的说法同过去多生多育有关，因为生育的子女多，老大就担负着协助父母照料弟弟、妹妹的任务，表现出宽容大度，带有憨厚的劲头儿；后边的弟弟、妹妹就显得更活跃一些、聪明一些。”

“关于会不会引起人口年龄结构老化和劳动力不足问题。座谈会气氛热烈。有的主张，生育一个孩子的时间可以搞半个世纪、一个世纪，以解决我国人口严重过剩问题。有的认为，长期实行生育一个孩子的政策，会带来劳动力短缺、老龄化严重、社会负担过重等社会问题。笔者在起草报告中提出，提倡一对夫妇只生育一个孩子主要是要控制一代人的生育率，因为控制住一代人的生育率，也就自然控制了下一代做父母的人口数量，因而主要是未来二三十年的事情。这样，既使人口增长得到有效控制，又使人口老龄化不致过于严重。将来可以通过生育政策的适当调整，避免老年人口负担超负荷以及劳动力不足问题的发生。”

关于会不会出现“四、二一”结构问题。提倡一对夫妇只生育一个孩子，会不会造成老年人口为四、成年人口为二、少年人口为一的“四二一”代际结构呢？首先，老年人口为四不可能普遍存在。按照年龄组别死亡率U形曲线分布，每年每个年龄组均要死亡一定数量人口，老年人口年龄组死亡率要更高一些，二三十岁为人父母者不可能全部活到60或65岁以上。那么“二一”呢？只有独生子女结婚后又生育一个孩子，才具备形成“二一”的条件；如果实行独生子女结婚可以生育两个孩子的政策，“二一”也就失去了产生的条件。因此，提倡一对夫妇只生育一个孩子在某些家庭可能出现“四二一”代际结构，但不具有普遍性，整个社会是不可能形成“四二一”结构的。②

1980年上半年，田雪原是中国社会科学院经济研究所的研究人员，他的

① 田雪原：《中国人口政策60年》，社会科学文献出版社，2009年版，第131～132页。

② 田雪原：《新中国人口政策回顾与展望》，《人民日报》2009年12月4日。

这段回忆是不是当时的历史的再现，社会上有一些质疑。据笔者对多方资料分析，得出的看法是，《公开信》起草过程中，在座谈讨论期间涉及上述问题应当是毋庸置疑的。田雪原老师的这段回忆真实性也应当是毋庸置疑的。

上述讨论所涉及可能引发的问题，笔者以为，即使今天看来，也还是较为全面的。除了第一个问题，即孩子智商下降，至今没有感受到是一个问题外，后面讨论的问题，即人口年龄结构老化、“四二一”结构、劳动力短缺，都是现在和未来发展面临的问题。

同时也应当认识到，虽然座谈会涉及诸多问题，但中国的现状和未来发展所显示的此类问题的严峻程度，参与座谈会的专家学者对此缺乏深刻认识则是确凿无疑的。例如人口老化，《公开信》提出“老化现象最快也得在40年以后才会出现。我们完全可以提前采取措施，防止这种现象发生”。实际情形说明，中国人口老化现象早就来临，即使我们对此有所认识，要提前采取措施，也难以解决日益严重的人口老化给经济社会发展带来的诸多问题。还有一些问题，虽在讨论时提及，但没有人认为是一个问题。例如，出生时性别比，讨论时众多专家都认为这不是问题。《公开信》也给予了否定性回答，“解放以后，我国历年人口统计都证明，男女性别的比例大体差不多，男孩稍微多一点。提倡一对夫妇只生育一个孩子以来，有关部门在一些地区对头胎生育的孩子的性别比例作了调查。结果也是男孩比女孩稍微多一点。”按照《公开信》的语气，也即意味着，这不是问题，或问题不大。但现实生活中出生时性别比问题异常严重，已经对社会发展的健康发展产生影响，说明当时对这一问题的认识是不到位的。还有一些问题，在当下是一个问题，例如失独家庭问题，但在当时问题探讨中，并没有涉及。当然，我们不能用今天的认识来苛求当时的人们。但理性分析当下中国所面临的严峻的人口问题，再来看看1980年上半年召开的多次座谈会，对推行“一孩化”可能产生问题的探讨，时代的局限是应当承认的事实。

至于《公开信》的作者是谁，也有一些文章进行了分析。笔者认为，较为权威的是参与《公开信》起草的张敏才教授写的回忆文章。

根据张敏才教授的回忆，“《公开信》的起草工作，由国务院副总理兼国务院计划生育领导小组组长陈慕华同志领导，国务院计划生育领导小组副组长兼办公室主任栗秀真和中央书记处研究室副主任梅行具体组织，参加起草的有栗秀真、梅行、苏沛、宋健、刘铮、刘庆山、王连城和张敏才八位同志。”①

① 张敏才、邓垚：《〈公开信〉发表前后的回顾与思考——纪念〈公开信〉发表30周年》，《人口研究》2010年第4期。

宋健参与《公开信》的起草，是因为宋健这一年的2月在《人民日报》发表的中国人口百年预测的文章，已经在社会上产生重要影响，由时任中共中央总书记胡耀邦亲自点将而成。

为写好公开信，中央书记处研究室召集参加起草的八位同志开会，就《公开信》的内容、写法和要求进行深入讨论。按照中央领导的要求，《公开信》要突出信的特点；要短，长了读的人就少了；文字要通俗；要回答群众最关心的问题。由于宋健和刘铮同志很忙，会议确定在栗秀真、梅行、苏沛、刘庆山同志指导下，由王连城和张敏才执笔。王连城此时是国务院计划生育领导小组宣传组的负责人，以后国家计划生育委员会成立后担任宣教司的领导和多年的《中国人口报》的总编，而张敏才此时是北京军区计划生育办公室主任。实际上，在此之前，作为控制论专家宋健已经写了近两万字的初稿，人口学家刘铮同志也写了一个7000多字的初稿，他是统计学出身，初稿中引用了大量数据，学术性强。

按照张敏才的回忆，“会后，由王连城和张敏才赶写初稿，每写一稿都由梅行、苏沛八位同志集体讨论，提出详尽意见。如此反复，一连写了六稿。又经过胡乔木同志审阅修改，提交书记处讨论，才定稿发表”。①

笔者对张敏才教授上述回忆的说法较为认可。《公开信》的起草一定不是哪一位的杰作，而是集体智慧的结晶。笔者在中央、省（市）、地（市）、县（市）四个层级的政府机关先后工作18年，大体了解一项重要文件出台的前后过程。有时，一份重要文件的征求意见稿与最终形成的文件，可能改动达到面目全非的地步，甚至找不到原稿的痕迹。在这种情况下，很难说一份文件的原作者是谁。或者换一句话说，参与征求意见稿写作的，既是作者，又可以说不是。这样的说法也同样适用于《公开信》的起草。

从现在各方回忆资料分析，起草工作最先由宋健和刘铮承担。宋健当时是七机部二院的副院长，控制论专家。刘铮是中国人民大学人口理论研究所所长，人口学家。之后，国务院计划生育领导小组办公室组织了八人写作班子，由王连城和张敏才执笔。《公开信》最终定稿人，很可能应当是已经担任中央书记处书记的胡乔木同志。是否确实，也需要档案解密后才能最终有一个清晰的答案。

但不论是谁，对已发表的《公开信》进行分析，最终定稿人应当符合以下

① 张敏才、邓垚：《〈公开信〉发表前后的回顾与思考——纪念〈公开信〉发表30周年》，《人口研究》2010年第4期。

要求：熟悉中央领导对人口和计划生育的想法；知晓胡耀邦发表《公开信》的初衷，对现实生活中推行“一孩化”强迫命令的做法，采取正面论述，不直接批评，实际是使批评隐含在文字中；给党团员的《公开信》，应当符合家信的要求，文字简练，语言通俗，富有亲和力，不居高临下，而是平等坦诚；等等。

第二节 “现行生育政策”，十年分娩

在《公开信》发表后不到一年的时间里，中共中央就已经着手制定新的生育政策。这一新的生育政策，1984 年中央的一个内部文件称为“现行生育政策”，以区别于“一孩化”时期生育政策。但“现行生育政策”的产生，却遇到诸多困难，由于“独女户”迟迟没有纳入其中，“现行生育政策”在一个较长时期，与“一孩化”政策区别有限。

一 中央书记处第 122 次会议，“两选一”方案的提出

1981 年 9 月 10 日，中共中央书记处召开第 122 次会议。会议听取并讨论了陈慕华关于计划生育工作的汇报。

“会议认为，农村实行各种形式的联产计酬生产责任制后，我国的计划生育工作面临着一些新的情况。我们必须根据新的形势和实践经验，对计划生育工作的方针政策进一步加以研究，使其更加符合实际情况，易为广大群众接受，经过工作可能实现。近年来的实践经验证明，今后在城市仍然应该毫不动摇地继续坚持提倡每对夫妇只生一胎，在农村则要根据农村实行责任制以后的新情况，制定一个为广大农民能够接受的比较坚定的长期的政策，使党的计划生育的方针政策和多数农民取得一致。只有这样，计划生育工作才能顺利开展下去。”①

中央书记处在这个时候提出改变和改革“一孩化”的生育政策，主要还是中央“一线领导”对“一孩化”生育政策执行后果的疑虑，以及从当时农村经济社会现实出发的。

在这次会议上，国务院总理提出：“要有一个合理的要求，要有一个比较坚定的长期的政策。如果农村政策严重脱离实际，即使一个地方，一个时候，

① 《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997 年版，第 472 页。

搞出点东西来，也不能持久下去。我跟慕华同志谈过，这是一个大政策，如果我们定政策定到一个不可能的基础上，最后会变成严重的自流，人口会泛滥。农村不能总是长时期定在过去的基础上。不能因为搞计划生育，而不实行生产责任制，把各方面的螺丝都拧得很紧。”

国务院总理认为：“真正工作抓得紧的，强迫命令相当严重。在中国这么一个国家，只要一胎是不可能的。只强调一胎，命令主义还要大发展。四川的命令主义够严重的，相当一些地区，跑到外地去生，生了以后带回来。”

国务院总理对政策过严可能产生的效果进行分析：“为了真正把计划生育工作搞下去，我们的政策必须放在农民能够接受的基础上，避免严重的强迫命令，避免自流。如果政策不符合农民的实际，会从另外一个方面助长自流，基层干部走不通就撒手不管。特别是在农村实行责任制的情况下，如果我们不针对这个实际，定得越严，人口会越多，最后大泛滥，这就是辩证法。”国务院领导的这一分析十分到位。以后的实践说明，由于不懂这个辩证法，缺乏辩证思维，计划生育为此付出极为惨痛的代价。现在回头再看这个讲话，可以说，这一讲话的正确性是用极为惨痛的代价证明的。

国务院领导在此次会议上明确提出可供选择的两种具体政策方案。“至于农村计划生育放宽到什么程度，有两个方案：第一，提倡每对夫妇只生一胎，允许生两胎，杜绝三胎。第二种，一般提倡每对夫妇只生一胎，有实际困难的，可以批准生两胎。”①

国务院领导对“有实际困难的”作出解释，“第一胎生育女孩的，还可以再生一胎”。会议要求，“不管采取哪一种方案，都要切切实实做好工作。”在上述两套可供选择的方案中，国务院领导明确把生育两胎放在首选方案。

应当明确的是，国务院领导提供两套可供选择的方案并不属于一个层级，即这是一个有着巨大差别的两个方案。虽然从生育政策的口径上，似乎相差0.5左右，但实际上，在政策的实施和推行中，却是有着质的区别的两个方案。即第一个方案的优越性和现实可行性，远远高于后一个方案，在实际过程中容易得到落实，且不易产生诸多的负面影响，付出不必要的代价。

此外，还应请读者记住，中央书记处会议是1981年9月10日召开的，作为中央“一线领导”提出的生育政策“两选一”方案，真正得到落实，即将其中的“独女户”真正在“现行生育政策”中得到体现，则是十年以后，即

① 《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997年版，第472页。

到 1991 年才最终确认。中央“一线领导”提出的政策动议，需要历经十年时间才在实践中得以落实，这在 20 世纪 80 年代诸多政策的产生过程中是十分罕见，可能也是绝无仅有的。这既与当时的中国的政治格局有关，中央的“一线领导”并不是一言九鼎的最高领导或核心领导，也与实际部门——国家计划生育委员会的虚与委蛇，中央“一线领导”对自己提出的政策方案缺乏坚定性，信心不足，在落实过程中优柔寡断，并过多受到主管部门的制约与影响有关。此时，新担任国务院总理的领导，从 1981 年 8 月 18 日算起，还不足一个月。提出两个方案供选择，本身就是对第一个方案信心不足的表现。

胡耀邦在此次会议上发表了自己意见。他说：“关键总要使群众能够接受，干部敢抓。现在我们遇到这么一个困难，多数群众不接受，多数干部不敢抓。最大的问题，很多党委撒手不管，我们的调子太高。”“我们的政策定在大多数群众不接受，必然走到反面。调高而和寡，现在不是和寡的问题，是反抗的问题，使我们广大干部不敢去抓，使广大做计划生育工作的同志很为难。计划生育委员会心是好心，做了许多工作，这个要肯定。现在根据新的情况，根据实行的结果，走不通，反而使计划生育工作会有流产的危险，为了使计划生育更好地贯彻下去，我赞成城市里面不要松动，就是一胎化，重点就是农村，提倡一胎，允许两胎，杜绝三胎，要采取一点经济措施。”胡耀邦的这个分析实事求是，较为符合当时的农村现状。

笔者在写作此书期间曾与胡耀邦的长子胡德平先生有过交流。胡德平 1942 年 11 月出生，湖南浏阳人，北京大学历史系党史专业毕业，曾任中央统战部副部长，第十届全国人大常委、全国人大内务司法委员会委员，中华全国工商业联合会第一副主席，第十一届全国政协常委、经济委员会副主任委员。



胡德平先生回忆，那一段时期，即20世纪80年代初，胡耀邦同志在家庭与子女们多次讨论过这个问题，认为让一对农村夫妇只生育一个孩子是不现实的。比较理想的还是让一对农村夫妇生育两个孩子。胡耀邦的这一想法，与他在中央书记处会议上的讲话是完全一致的。

中央书记处书记习仲勋也在会上表态，且立场清晰，态度明确：“计划生育一定要抓紧。同意紫阳同志的第一个方案（即允许农村一对夫妇生育两个的方案），要立法，杜绝第三胎。”

从中央书记处第122次会议的内容，可以做以下分析：

这次会议是国务院领导提出的一个较为成熟的“两选一”方案，以取代正在农村推行的“一孩化”生育政策，并与中央书记处成员作过一些沟通，得到胡耀邦、习仲勋和其他书记处主要成员的赞同。

按照时间进程分析，可以认为，在《公开信》发表前，中央“一线领导”就已经产生了要改变“只生一个”的想法了。正因为此，就能够理解，为什么1980年6月26日，中央书记处召开工作会议，只听取和讨论了陈慕华关于人口和计划生育汇报，而没有形成任何决定。那时他们正对“一孩化”政策有些想法，但只有在听取汇报后，才能做出如何调整生育政策的决定。特别是对即将担任国务院总理的赵紫阳来说，刚刚从四川调到中央工作，在四川作为省委书记时，已经感受到“一孩化”政策导致的农村强迫命令和群众普遍抵制，或干部的撒手不管带来的放任自流，这样两种现象普遍存在所暴露出的问题。如果上述分析合理，我们就能理解中央“一线领导”为何在短期内，即上任8个月后发表《公开信》的初衷。

二　“两选一”方案的形成

中央书记处第122次会议结束后，按照这次会议精神，“请陈慕华同志根据书记处讨论的意见，走走群众路线，找有关专家和基层同志讨论一下这个问题，10月底拿出一个简明扼要的文件，先发给各省区市党委征求意见，然后在11月中央工作会议上，再征求各省区市党委书记的意见。”① 为此，陈慕华要求国家计划生育委员会在全国征求29个省区市和党委书记对生育政策两种方案的意见。

---

① 《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997年版，第473页。

根据国家计划生育委员会党组给中央的报告，当时全国29个省区市中，26个省区市党委上报了具体意见。同意第一方案的有山西、辽宁、浙江、河南、广西、云南等6个省、自治区；同意第二方案的有北京、天津、内蒙古、江苏、安徽、福建、山东、湖北、湖南、广东、四川、贵州、陕西、甘肃、青海等15个省区市和全军计划生育领导小组；河北、吉林、黑龙江、上海、江西等5个省市则主张不改变《公开信》的政策口径，在具体掌握上可以松一些。西藏、新疆、宁夏等3个自治区未报意见。这表明，改变“一孩化”生育政策，在当时的省区市一级党委和政府中遭遇到相当大的阻力。

1981年9月初，国家计划生育委员会邀请省区市党委或政府分管计划生育工作的领导同志，分两次在北京举行了计划生育政策座谈会。在各省区市党委第一书记座谈会上，绝大多数书记都希望严格控制，没有人主张放宽。9月10日，中共中央书记处召开第122次会议，听取并讨论陈慕华关于计划生育工作的汇报，着重研究计划生育政策问题。会议认为，农村实行各种形式的联产计酬生产责任制后，我国的计划生育工作面临着一些新的情况。会议提出，放宽农村计划生育政策，有两个方案可供选择。第一，提倡每对夫妇只生一胎，允许生两胎，杜绝三胎。第二，一般提倡每对夫妇只生一胎，第一胎生育女孩的农民如果有要求，可以批准生两胎。

计划生育座谈会对改变生育政策存在较大分歧和阻力，由于大多数省区领导和计划生育部门的反对和坚持，中央“一线领导”放弃了“提倡每对夫妇只生一胎，允许生两胎，杜绝三胎”的方案，在1982年中发〔1982〕11号文件中，以第二方案为核心，规定“国家干部和职工、城镇居民，除特殊情况经过批准者外，一对夫妇只生育一个孩子。农村普遍提倡一对夫妇只生育一个孩子，某些群众确有实际困难要求生二胎的，经过审批可以有计划地安排。不论哪一种情况都不能生三胎。对于少数民族，也要提倡计划生育，在要求上，可适当放宽。”这段关于生育政策的文字表述，已经概括了后来被称为“现行生育政策”的主要内容。其中农村“某些群众确有实际困难要求生二胎的”实际是“第一胎生育女孩”的另外一种表述，这种写法是按照国家计划生育委员会的意见，认为“写明了会进一步助长重男轻女思想”。但是，中央文件做这样含蓄的表述，却给计划生育部门和各级党委、政府中坚持“一孩化”的同志提供了理由。许多地方在此后很长时期内，拒绝普遍允许第一胎生育女孩的农民再生育第二胎，把生育二胎的数量限制在一个很小的比例上。

为什么选择二胎的，全国只有6个省区，而大多数省区市选择了更加严格

的政策，这令笔者十分不解。那时的宋健等知名学者在《人民日报》、《光明日报》等报刊上发表的人口形势严峻性以及严格控制人口的文章，是否对这些省区市的领导所作的决定产生了重要影响，这是人们关注的。笔者在写作此书时，没有看到这方面令人信服的资料。但以下的信息是确实的，宋健团队研究的成果“中国百年人口预测”，已经通过陈慕华上报政治局和政治局的每一位成员。其主要观点，即只有一对夫妇生育一个孩子，才能实现12亿人口奋斗目标的观点，与中央核心领导层邓小平、陈云的观点是完全一致的，与李先念、王震等人的观点高度一致。而中央核心领导层的认识，大多数的地方领导应当是知晓的。上述选择，既反映了当时大多数省区市和省区市的主要领导，对严格控制人口增长的急切心情（这种急切心情，并不一定从实际出发，使政策真正能够得到群众拥护，又能够达到有效控制人口增长的目的），同时也反映了大多数省区市的主要领导与中央核心领导认识的高度一致。

中央“一线领导”提出的“两选一”的两个方案，当时的主管部门——国家计生委和大多数省区市也就选择相对较紧的第二个方案。

根据国家计划生育委员会党组后来给中央的报告，“经过上下多次征求意见，大家对第二种方案的意见比较一致”。在此情况下，国家计划生育委员会建议实行第二种方案。[①] 中央“一线领导”也暂时放弃了所提第一个，即生育二胎的方案。这可以解释，为什么中央将“现行生育政策”最终锁定在“独女户”，即一胎半的生育政策上。因为这毕竟得到了当时全国三分之二以上省区市主要领导的认可和同意。

在全社会都对严格控制人口增长一边倒的情况下，当时的大多数省区市和国家计划生育委员会的主要负责人也都希望人口控制得越严越好，而中央“一线领导”则希望生育政策要得到大多数群众的拥护支持，生育政策应当相对宽松一些。虽然两方出发点都是希望能够有效控制人口增长，但在采取怎样的生育政策方面，却有着不同的认识。正是这样不同认识形成博弈，决定了20世纪80年代生育政策的基本走向。

三　中央11号文件下发

1982年2月9日，中共中央、国务院发出《关于进一步做好计划生育工

① 梁中堂：《艰难的历程，从“一胎化”到“女儿户”》，《开放时代》2014年第3期。

作的指示》，即中发〔1982〕11号文件下发。中央11号文件关于生育政策的规定是这样阐述的：

> “我们的计划生育工作要继续提倡晚婚、晚育、少生、优生。具体要求是：
>
> 国家干部和职工、城镇居民，除特殊情况经批准者外，一对夫妇只生育一个孩子。
>
> 农村普遍提倡一对夫妇只生育一个孩子，某些群众确有困难要求生二胎的，经过审批可以有计划地安排。不论哪一种情况都不能生三胎。
>
> 对于少数民族，也要提倡计划生育，在要求上，可适当放宽。具体规定由民族自治地方和有关省、自治区，根据当地实际情况制定，报上一级人大常委会或人民政府批准后执行。”
>
> “男女青年适当的晚婚、晚育（按法定年龄推迟3年以上结婚为晚婚，妇女24周岁以上生育的为晚育），对于调节生育高峰，对于青年们的学习和工作以及家庭幸福，都是有利的，必须大力提倡。”①

上述中央11号文件所概括的生育政策，1984年中央给国家计生委的一个通知中，正式被称为“现行生育政策”。②

中央11号文件有关农村“某些群众确有困难要求生二胎的，经过审批可以有计划地安排”，这样一种文字表述是中央接受国家计划生育委员会党组的意见对原来第二种方案中农民家庭“只有一个女孩的夫妇可以再生一个”所作的特别表述。

国家计生委党组在此前给中央的报告中说：“对于中央文件中是否要写明‘只有一个女孩的夫妇可以再生一个’，有两种不同的意见。一种认为，写明好，否则基层干部不好掌握；多数认为，中央政策要直接和群众见面，写明了

① 《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997年版，第19页。

② 1984年中央7号文件下达后不久，中央在给国家计划生育委员会党组的一个通知中说：“我们关于计划生育的实质，就是要逐步做到，除城市、城市郊区外，在大部分农村地区，要逐步做到允许第一胎生女孩的再生第二胎。这一点，只在实际工作中掌握，不公开宣传，并要有一个缓和渐变的过程。从长远看，如果能切实做到杜绝多胎，则允许生二胎并没有多大危险。……因此，现行的计划生育政策，仍是一个历史阶段的政策。今后，随着我国经济、文化水平等方面的提高，还可以进一步完善。”这是中央第一次用“现行生育政策”来概括1982年中央的11号文件所制定的生育政策。

会进一步助长重男轻女思想。我们同意后一种意见。”[①] 按照通常的理解，这一提法是中央和主管部门对“独女户”特别表述所达成的共识，不影响政策的实际执行。但以后的实践说明，这一说法是不成立的。双方并没有达成共识，国家计划生育委员会内部的抵制就十分强烈。

中央“一线领导”提出生育政策的“两选一”的方案，在中央 11 号文件中，不仅农村群众普遍生育两胎的方案不见踪影，即使是“独女户”政策，在字面上也看不出来了。这极大影响了“现行生育政策”的实施效果，与“一孩化”生育政策没有明显和实质的区别。

中央 11 号文件下发以后，包括国家计划生育委员会在内，以及很多省区市都在“某些群众确有困难”这 8 个文字上大做文章，并没有按照文件要求去做，而是分次制定允许生育二胎的条件，对农村“独女户”一直没有一个明确的态度。在整个 80 年代大部分时期，就全国而言，“独女户”没有得到很好落实，生育政策口径和允许生育二胎的比例也一直没有突破占据当年出生人口 10% 的尺度。

四　中央 11 号文件，实施中的困境

中央 11 号文件制定的生育政策，主要包括四部分内容。

一是国家干部和职工、城镇居民，除特殊情况经批准者外，一对夫妇只生育一个孩子。所谓“特殊情况”，是指一些省区市在《公开信》发表后规定个别特殊情况经过批准可以生育二胎。

二是农村普遍提倡一对夫妇只生育一个孩子，特殊有困难的家庭可以生育第二胎。

三是少数民族可以有更为宽松一点的生育政策。

四是晚婚、晚育，并制定了晚婚、晚育的标准。

1982 中央 11 号文件提出的生育政策，与此前已经推行 3 年的“一孩化”生育政策比较，如果生育政策中不包含“独女户”，实际是对“一孩化”生育政策的肯定和延续。虽然 11 号文件提出的生育政策与“一孩化”有所区别，对于城镇，11 号文件首次提出，“一对夫妇只生育一个孩子”；对农村，仍然强调和坚

① 中央办公厅《转发〈关于计划生育工作的汇报〉》（中办发〔1982〕2 号）。不少迹象表明，这一时期国家计划生育委员会和地方计划生育部门保持了密切联系，协调地方党委对改变生育政策的具体态度。

持“提倡一对夫妇只生育一个孩子”。11 号文件提出的生育政策把城镇和农村区别开来，纠正了原来不分城乡实行“一刀切”的做法。但 11 号文件对农村确有实际困难的家庭，并没有给出明确的说明。实际工作中，仍是“一孩化”生育政策为主导，这使得因计划生育带来的强迫命令和侵犯人权的现象愈演愈烈。

1982 年中央 11 号文件，在生育政策规定中，“某些群众确有实际困难要求生二胎的”，指的就是农村第一胎生了女儿的家庭户。但是，当时的国家计划生育委员会和一些省区市并不愿意执行“独女户”政策。于是，国务院领导提出一个妥协的方案，同意暂不实行“独女户”政策，但应学习山东省“开小口，堵大口”的办法，即适当放宽生育二胎的条件，杜绝三胎和三胎以上的多胎生育。现在看来，中央“一线领导”此时在生育政策的实施中，没有坚持自己提出的正确的生育主张，而是对实际部门做了重大让步。而这个让步，使 1982 年中央 11 号文件的权威性大幅降低。

在中央“一线领导”要求学习山东省“开小口，堵大口”办法的情况下，一些省区市对农村又新增加了一些可以再生的政策，主要有：（1）两代或三代单传的；（2）几兄弟只有一个有生育能力的；（3）男到独女户家结婚落户的；（4）独子独女结婚的；（5）残废军人；（6）夫妇均系归国华侨的；（7）边远山区和沿海渔区的特殊困难户。据国家计划生育委员会的估计，以上这 7 条与先前中央允许的 3 条共 10 条可以再生育二孩，仅占到当年一胎生育的 5% 左右。

也就是说，1982 年中央 11 号文件下发后，由于文件自身存有缺陷，再加上在现实生活中没有得到很好落实，1982 年中央 11 号文件没有取得预期效果。此时的“现行生育政策”与“一孩化”政策之间区别有限。

第三节 钱信忠和“大结扎”

由于 1982 年中央 11 号文件没有起到应有的作用，1983 年，新上任的国家计划生育委员会主任钱信忠继续前任“一孩化”政策要求，在全国搞“大结扎”，前后结扎了上千万例，使得这一年干群对立和紧张的局面明显加剧。

一 主管领导变动，钱信忠接任

1982 年 5 月 4 日，中央 11 号文件下发后的第 3 个月，五届全国人大常务

委员会第22次会议免去陈慕华兼任的国家计划生育委员会主任职务，任命钱信忠为国家计划生育委员会主任。

通常5月份，不是全国人大常委会进行人事调整时期。陈慕华为什么在此时不再兼任国家计划生育委员会主任？一种解释是，陈慕华作为“一孩化”政策的始作俑者，与中央“一线领导”对计划生育工作在理念上存有分歧。笔者认同这一解释。至少可以认可的事实是，中央“一线领导”提出的“两选一”的生育政策方案，实际是对“一孩化”政策的扬弃；“两选一”方案在实际执行中，遇到了具体部门的抵制，也是一个不争的事实。在中央“一线领导”看来，至少是领导不力。在这种情况下，陈慕华继续兼任已不合适。但上述分析纯属推理，实际情形究竟如何，也有待这一时期档案的公开。

接替陈慕华的是老红军钱信忠。钱信忠1911年生于上海，1932年参加红军，1935年加入中国共产党，历任八路军129师卫生部部长，华北军区卫生部部长。1955年被授予少将军衔，1957年担任卫生部副部长，1965年担任卫生部部长。在此期间，钱信忠负责我国避孕药物的研究，并在上海、北京、天津等大城市首先进行计划生育工作试点；1965年又开始了农村计划生育工作的试点工作。这一期间，钱信忠总结出了计划生育工作的“一胎上环二胎结扎”的经验，但那时还难以大面积推广。到了担任国家计划生育委员会主任后，这条经验得以大面积推广，并成为计划生育部门基本的工作方法。

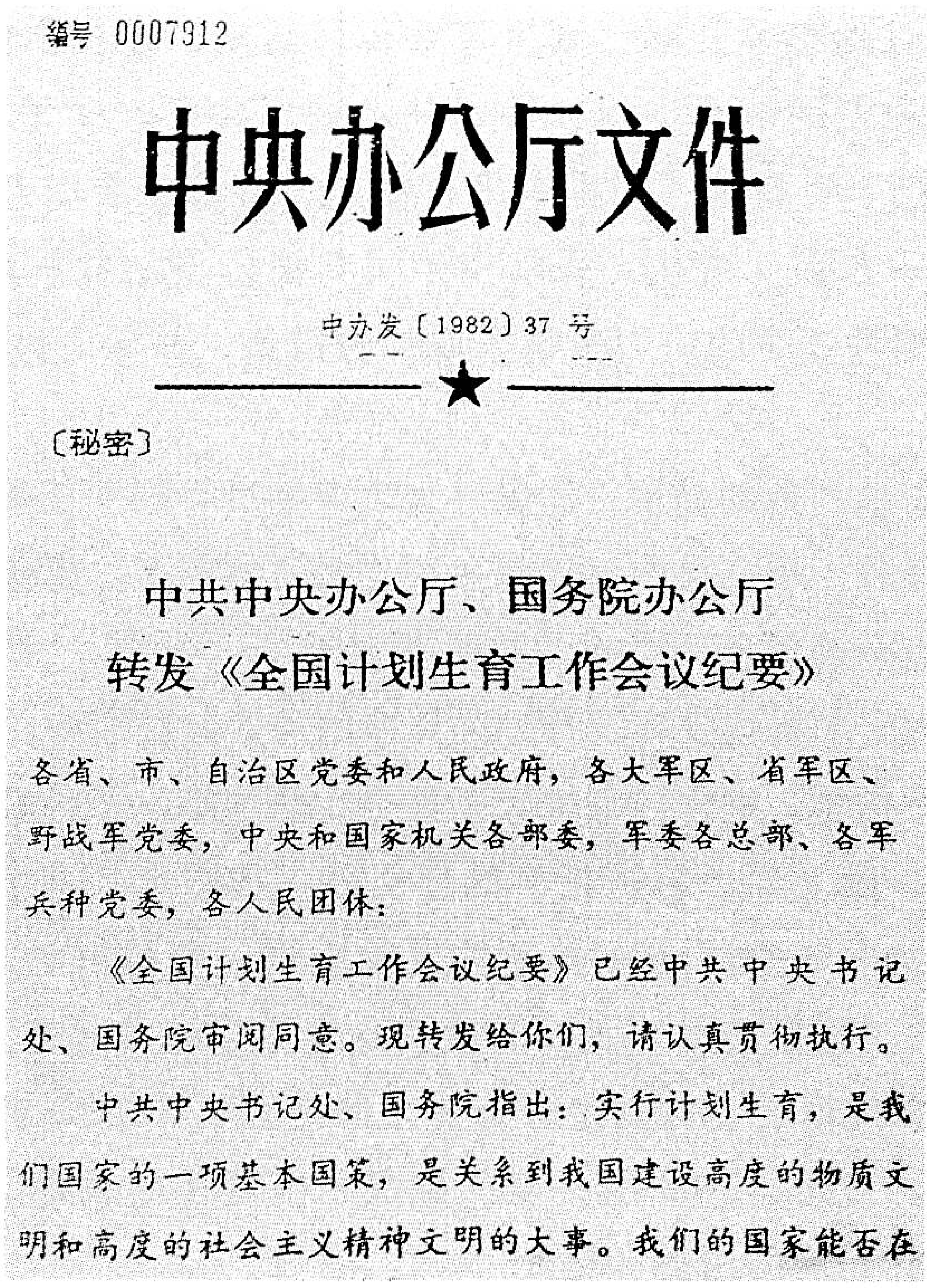
二　中办37号文件出台

钱信忠上任后，对中央“一线领导”提出的“独女户”政策要求，虽然没有明确表示同意或反对，但从其在任一年多的实践看，钱信忠对此政策是不以为然的。能够较为充分体现钱信忠想法的，就是1982年8月10日至16日，在北京召开的全国计划生育工作会议。这个原本是贯彻落实中央11号文件，即以贯彻“独女户”为核心内容的会议，但会后的“全国计划生育工作会议纪要”没有一处涉及，甚至都没有婉转的表述。①

1982年10月20日，在全国计划生育工作会议两个月后，《中共中央办公

① 《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997年版，第21~22页。

厅、国务院办公厅转发〈全国计划生育工作会议纪要〉》，即中办发〔1982〕37 号。在这份中办 37 号文件中，对同年 2 月下发的中央 11 号文件提出的“某些群众确有困难”实际是指“独女户”，没有任何提及，而是提出了照顾 7 种有困难的家庭，且这 7 种有困难的家庭，所占的百分比很低，不足生育口径的 5%。钱信忠用中办 37 号文件取代了上半年下发的中央 11 号文件，且这两个文件层级不同，中办文件层级显然低于中央文件层级，但令人不解的是，这项工作却得到了中央“一线领导”的认可。钱信忠的做法，实际是对“独女户”政策的不认可。


编号 0007912

中央办公厅文件

中办发〔1982〕37 号

〔秘密〕

中共中央办公厅、国务院办公厅
转发《全国计划生育工作会议纪要》

各省、市、自治区党委和人民政府，各大军区、省军区、野战军党委，中央和国家机关各部委，军委各总部、各军兵种党委，各人民团体：

《全国计划生育工作会议纪要》已经中共中央书记处、国务院审阅同意。现转发给你们，请认真贯彻执行。

中共中央书记处、国务院指出：实行计划生育，是我们国家的一项基本国策，是关系到我国建设高度的物质文明和高度的社会主义精神文明的大事。我们的国家能否在

三 1983 年的“大结扎”

钱信忠是医生出身，战争年代出生入死，且在部队和地方整个卫生系统享有很高的威望，受到毛泽东、周恩来、邓小平等中央几任领导的尊敬，也是为数很少的 1955 年评定的将军医生。“一胎上环二胎结扎”，这是钱信忠 60 年代就很熟悉的工作方法，也是钱信忠认为计划生育工作最有效和最得力的措施。要使计划生育工作有扎实的基础，在钱信忠看来，就是做好上环和结扎。因

此，自1982年10月以后，钱信忠的计划生育工作就是“大结扎”。

1982年11月22日，钱信忠给全国15个省区主管计划生育省委书记、省长写信，“按照中共中央确定的到20世纪末把人口控制在12亿以内的要求，今后18年最多只能增加1.9182亿人，平均每年只能增加1037万人，年自然增长率控制在9.5‰以下，但目前的年自然增长率仍在14‰左右。如果20世纪80年代这10年计划生育不抓紧，特别是近几年不抓紧，中共中央确定的奋斗目标很可能有突破的危险。你们15个省（区）人口都在3000万以上，占全国人口的近80%，对全国人口控制起举足轻重的作用。中共中央确定明年元旦到春节开展计划生育宣传月活动，建议你们结合宣传月活动抓紧落实育龄夫妇的节育措施，特别是农村那些已经生了两个孩子的育龄夫妇，除上环后已5年有效、即将退出育龄期、有禁忌者以及少数民族除外，一般应动员夫妇一方实行结扎，争取今冬明春把应当结扎的对象基本上结扎完。同时，对计划外怀孕的应力争早采取补救措施，并深入做好工作，确保技术安全”①。

为落实钱信忠这封信的精神，国家计划生育委员会副主任季宗权到北京房山总结避孕节育的经验。季宗权作为林彪在东北期间的秘书，曾经长期在林彪身边工作，在房山蹲点一段时间后，对房山的做法进行了概括。北京房山县的做法是，对生了一个孩子的提倡安环，计划外怀孕的采取补救措施，不绝育、不安环的要落实药具避孕措施。国家计划生育委员会在全国推广了房山的经验。

在钱信忠“一胎上环二胎结扎”的思路下，1983年1月31日，中共中央宣传部、国家计划生育委员会联合发文《关于进一步搞好计划生育宣传月活动的通知》，要求“把宣传教育工作和落实绝育措施结合起来”②。正是这份文件提供的范本，自此以后，计划生育宣传月的内容也开始变味，实际演变为计划生育的结扎月。为此，1983年，全国掀起了节育手术高潮。1983年的“大结扎”由此成为共和国的历史印记。

1983年1月，钱信忠在河北省视察工作时说：“中央提出计划生育要采取得力措施，所谓得力措施就是一胎上环，二胎绝育，这样搞它二三年就可能好一些。六十年代我在上海搞了四十万结扎手术，后来那里的工作一直很主动。

---

① 国家人口和计划生育委员会编《中国人口和计划生育史》，中国人口出版社，2007年版，第149页。

② 国家人口和计划生育委员会编《中国人口和计划生育史》，中国人口出版社，2007年版，第150页。

四川省什邡县二胎以上结扎100%，一胎也结扎30%，那里的工作就非常主动。不结扎，光突击补救，县委书记忙死也不行。”

根据卫生部门统计，钱信忠的“大结扎”导致的结果是，1983年放置宫内节育器（上环）1776万例，结扎输卵管1640万人，结扎输精管426万人，人工流产1437万例①，高于其他所有年份。其中，1983年结扎输卵管（女性绝育）手术人数达到1981年的10倍多。这在共和国的历史上，是前所未有的。仅仅一年的人工流产就达到1437万例，完成一例人工流产，就是结束一例生命。

钱信忠在任期间，国家计划生育委员会以“大结扎”作为自己的中心工作，也就将“一孩化”生育政策带来的效果达到了极致。由于需要依靠诸多不文明办法才能达到结扎效果，有的地方出现过用野蛮的办法，抄家、封门、砸锅、扒房子、毁坏庄稼、牵走牲畜，破坏群众的基本生产资料和生活资料，甚至围村突击，拉人游街、变相监禁群众、株连亲属、乡邻等，有些地方矛盾激化，出了人命，使农村群众产生了严重的抵触情绪。“大结扎”的后果，使党在农村基层的形象严重受损，并带来了诸多的社会问题。

钱信忠在60年代中期总结出来的“一胎上环二胎结扎”，取得了很好的效果，也得到党和人民的支持。但为什么这项60年代中期得到群众拥护的事业，到了1983年，情况却恰恰相反，受到了基层群众普遍的抵触？道理其实很简单。60年代中期，那时候计划生育还处于试点阶段，且是在广大育龄人群自愿的前提下，此时的“一胎上环二胎结扎”没有强迫命令，顺应了群众的需求。但此时，到了1983年，则主要依靠强迫命令，群众不愿意，心里有抵触，情绪自然会十分强烈。再加上全国发展情况不一样，60年代，还主要限于经济相对发达地区，现在全国普遍推行，情况可能就会有所不同。也就是说，同样的做法，但如果不尊重群众的意愿和需求，结果就会完全不一样。

对钱信忠在全国采取广泛持久的具有明显强迫命令特征的“大结扎”，时间跨度一年多，中央“一线领导”是不满意的。此时国务院分管计划生育的副总理已由陈慕华转为万里。中央政治局委员、中央书记处书记、国务院副总理万里在1984年3月全国计划生育主任会议上呼吁：“强迫结扎，不能那么做。那个做法太脱离群众，是违反党的政策的。”②

---

① 见《中国卫生和计划生育统计年鉴》2013卷，表8－8－1。

② 梁中堂：《艰难的历程——从“一胎化”到“女儿户”》，《开放时代》2014年第3期。

1983年12月，中央免去了钱信忠国家计划生育委员会主任职务，改由王伟担任。钱信忠在国家计划生育委员会主任的岗位上历时一年零七个月，这一年零七个月，深深打上了钱信忠的烙印，虽然此时钱信忠已经72周岁。但当时中国还没有严格的退休制度，因而也就没有严格的退休规定。联想到他担任主任一职时已经71周岁，对其免职，唯一可以解释的就是，中央“一线领导”对其工作业绩不满意。

第四章

1984年，

新一轮的政策博弈

中央领导对调整生育政策的批示，特别是对“两胎加间隔”的认同，使生育政策调整沿着一个健康轨道上运行。但由于诸多原因，中央领导关于“两胎加间隔”的批示没有得到很好落实。这种批示的正确和远见卓识，是以付出的巨大代价证明的，特别是中国人口结构严重失衡，其演变趋势对未来中国社会长期发展带来的巨大负面影响，人们至今仍缺乏深刻认识。

——作者

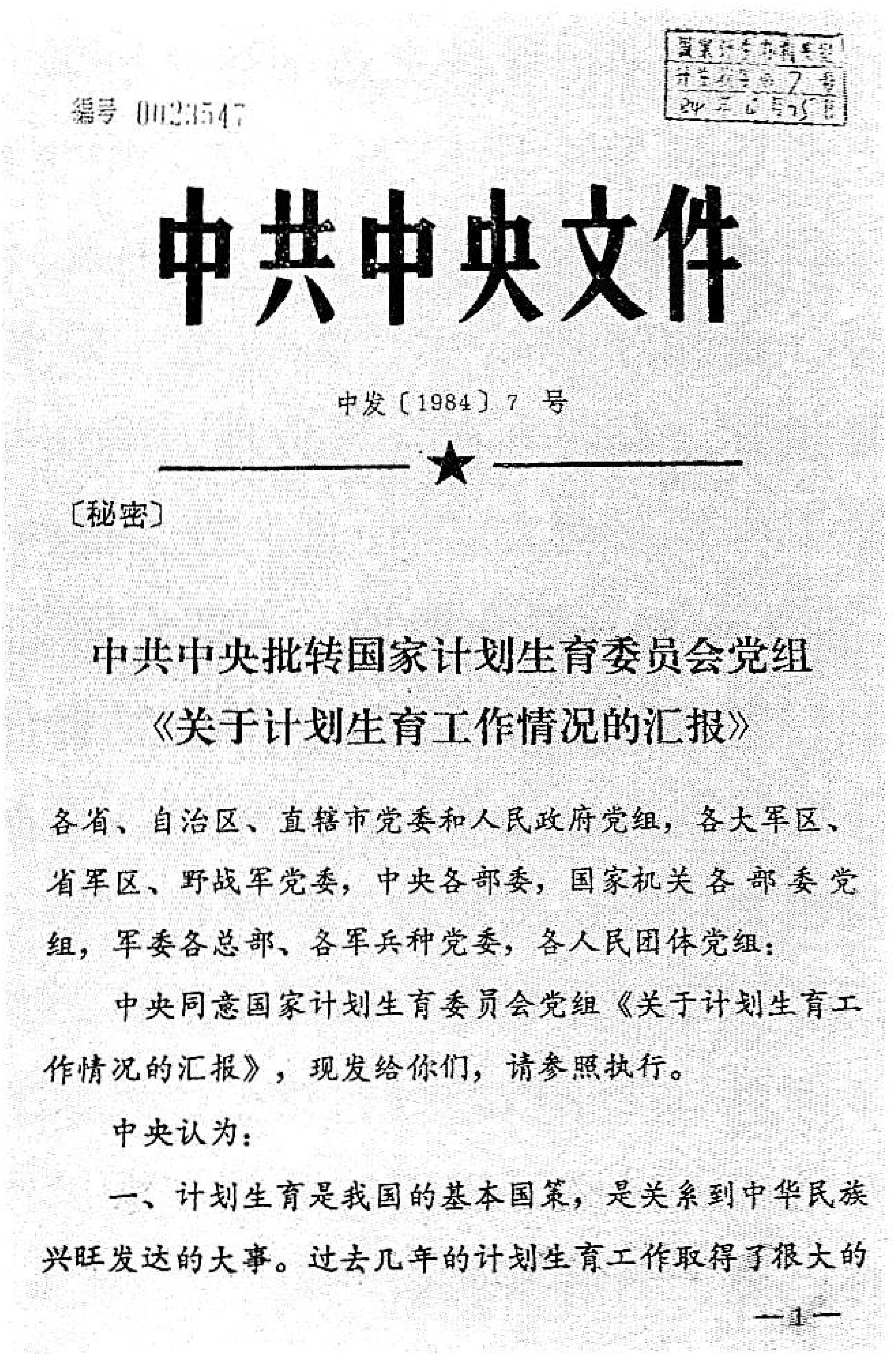
1984年，是新中国成立35周年，也是改革开放的第六个年头。这一年，虽然“现行生育政策”正式提出，但由于与“一孩化”政策差距不大，实际生活中，以“一孩化”为主要内容的生育政策仍在各地强行实施。

1984年，中央下发7号文件，中央“一线领导”对调整生育政策作了重要批示，生育政策的调整似乎势在必行，但生育革命的土壤仍在。最终，经过各方博弈，国家计划生育委员会在一些地区进行二孩试点，“独女户”政策有所推进，但这些都没有改变生育革命继续前行的轨道。

第一节 中央 7 号文件下发，现行生育政策逐渐明晰

1984 年 1 月 19 日，中共中央书记处召开第 108 次会议，讨论国家计划生育委员会党组《关于计划生育工作情况的汇报》，此次国家计划生育委员会党组的情况汇报没有得到中央书记处的通过。会议决定，请国家计划生育委员会根据会议讨论的意见，把文件加以修改，提交将于 2 月份召开的省区市计划生育负责人会议讨论。

3 月 22 日，由王伟担任党组书记的新一届国家计划生育委员会党组提交了《关于计划生育工作情况的汇报》（以下简称《情况汇报》）向中央报告。


编号 0023547

中共中央文件

中发〔1984〕7 号

〔秘密〕

中共中央批转国家计划生育委员会党组
《关于计划生育工作情况的汇报》

各省、自治区、直辖市党委和人民政府党组，各大军区、省军区、野战军党委，中央各部委，国家机关各部委党组，军委各总部、各军兵种党委，各人民团体党组：

中央同意国家计划生育委员会党组《关于计划生育工作情况的汇报》，现发给你们，请参照执行。

中央认为：

一、计划生育是我国的基本国策，是关系到中华民族兴旺发达的大事。过去几年的计划生育工作取得了很大的

—1—

王伟，1919 年出生，河北肃宁人。王伟主任早年参加抗日战争，曾担任中共肃宁县工委书记等职，后奔赴新四军。解放战争期间，担任第二野战军随营学校副政委兼中共黄安县委书记、鄂豫军区政治部宣传部部长。1964 年团中央九大当选书记处书记。共青团系统著名的“三胡一王”，“三胡”是胡耀邦、胡克实和胡启立，“一王”是王伟。1965 年，王伟担任全国青联主席。1979 年，担任卫生部副部长。1982 年，兼任国家计划生育委员会副主任；1983 年底任主任。笔者到国家计划生育委员会工作期间，多次与王伟主任有过接触。他很平易近人，生活朴素，对自己要求严格，也喜欢开一些玩笑，但同时工作中也是一位原则性很强的领导者。据了解，现已 95 岁的王伟主任近期在医院治疗，在写作此书时，笔者衷心祝愿老领导健康长寿，颐养天年。

1984 年 4 月 5 日，中央书记处讨论并原则通过国家计划生育委员会上报的修改稿。这里使用“原则通过”，说明由新一届党组起草的《情况汇报》和中央的要求在一些细节问题上仍存在一定距离。

1984 年 4 月 5 日的书记处办公会议是计划生育工作的一次历史性会议。这次会议特别强调指出，20 世纪末把我国人口控制在 12 亿以内，是一个奋斗目

标，我们要努力实现这个目标，但是我国的生育政策，一定要建立在合情合理、群众拥护、干部好做工作的基础上。党的政策不能脱离实际。现行计划生育政策，仍是一个历史阶段的政策，今后，随着我国经济、文化水平等方面的提高，还可以进一步加以完善。

中央书记处的上述认识十分准确到位，摆正了人口控制目标和生育政策之间的关系。上述认识隐含的含义是，制定的人口控制目标是努力争取实现的，但计划生育政策一定要合情合理，得到群众的拥护，干部好做工作。如果政策达到了后一种境界，即使人口控制目标突破一些，也不是什么了不得的事。这样一种认识，体现了党的实事求是的思想路线和群众路线的观点。

中央书记处的上述阐述，也第一次出现了“现行生育政策”这一提法。

1984年4月13日，《中共中央批转国家计划生育委员会〈关于计划生育工作情况的汇报〉》下发，即中发〔1984〕7号文件。7号文件的一项重要内容，是针对1983年“大结扎”带来的诸多的社会问题，文件提出：“要把计划生育政策建立在合情合理、群众拥护、干部好做工作的基础上。这是计划生育工作的硬功夫。”中央7号文件的这一指导思想是完全正确的。但如何理解“合情合理、群众拥护、干部好做工作的基础上”，各方解读仍然有很大差异。

中央7号文件提出，要继续提倡一对夫妇只生育一个孩子。同时要进一步完善计划生育工作的具体政策，当前主要是：“对农村继续有控制地把口子开得稍大一些，按照规定的条件，经过批准，可以生二胎；坚决制止大口子，即严禁生育超计划的二胎和多胎；严禁徇私舞弊，对在生育问题上搞不正之风的干部要坚决予以处分；对少数民族的计划生育问题，要规定适当的政策。可以考虑，人口在一千万以下的少数民族，允许一对夫妇生育两胎，个别的可以生育三胎，不准生四胎”。①

上述具体生育政策，人们通常将其描述为“堵大口，开小口，煞歪口”的方针。至于如何堵大口，开小口，国家计生委提出，要在全国有计划地设置试点县，进行实验，以便分别不同情况，总结试点经验。

其实，在7号文件下发之前，国家计划生育委员会就已经总结了山东省开小口，堵大口的行之有效的经验，即在一定的条件下，允许农村独女户夫妇再生一个孩子的办法。

① 《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997年版，第24～25页。

7号文件转发了国家计生委党组《情况汇报》。在《情况汇报》中，国家计生委提到今后几年开小口的设想："我们赞成'开小口子，堵大口子（指计划外二胎和多胎生育）'的意见。1982年规定了农村有十种情况可以生二胎，据测算，根据这一规定生二胎的只占一孩夫妇的5%以下。我们考虑再增加几项，把二胎照顾面扩大到10%左右。对这个问题，我们调查研究不够，没有认真去抓。10%是对全国农村的一般要求，各地要根据实际情况，加强思想引导，通过算人口发展细账，经过试点，取得经验，逐步推开。以后随着多胎减少，照顾生二胎的口子可以继续大一些。有的地方规定夫妇双方都是独生子女的，可以允许生两个孩子，我们打算推行这个办法。"①

国家计生委在《情况汇报》中谈到了对今后生育政策调整的设想，与1982年的11号文件类似，中央"一线领导"明确提出的可供选择的两个方案，特别是得到了大多数省区市和省区市主要领导同意的"独女户"方案，虽然这一方案并不是一个理想方案，较之"两胎加间隔"方案仍是一个妥协方案，但尽管如此，从1982年2月下发的11号文件，到1984年4月下发的7号文件，都没有明确提到"独女户"。

现在看来，中央7号文件，主要是针对1983年全年"大结扎"由强迫命令所引发的诸多的社会问题。7号文件承认："由于领导机关引导不够，有的同志对中央的有关计划生育的方针、政策缺乏全面理解，在工作中也出现了一些强迫命令的现象。出现这种现象主要由上级领导承担责任。——在指导思想上，要彻底纠正'强迫命令不可避免'的错误看法，严禁采取野蛮做法和违法违纪的行为。要重申不搞强迫命令的有关规定，并严格遵照执行。"党的中央文件对工作中出现的问题提到这样的高度，说明在现实生活中强迫命令的现象已经十分严重了。

中央7号文件提到，"在工作中也出现了一些强迫命令的现象。出现这种现象主要由上级领导承担责任"。联系到1983年底钱信忠的免职，可以看作是对"主要由上级领导承担责任"这一说法的解读。

国家计划生育委员会在《情况汇报》中，就计划生育工作中出现的一些问题作了分析，并找出了存在的四个方面的问题：

一、对中央制定的有关计划生育的方针、政策和指示缺乏全面理解，

① 《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997年版，第24~25页。

贯彻不力，没有从实际出发贯彻落实；

二、在抓控制人口、降低生育率时，忽视了改进工作作风、改善党群关系、巩固安定团结，在布置任务和规定指标时，忽视了交待工作方法；

三、对一些地方存在的强迫命令和违法乱纪现象，没有采取有力措施加以纠正，在部署结扎上要求过急；

四、调查研究、发现问题、解决问题不够，没有认真抓基层工作，缺乏具体指导，工作还不够扎实。①

国家计划生育委员会对上述四个方面的问题所作的分析表明，强迫命令的现象，已经是这一系统的久治不绝的顽症。以笔者看来，上述四个方面存在的问题，并不是造成强迫命令大量存在的根源。造成强迫命令大量存在的根源，是计划生育政策与群众的生育意愿有着难以调和的矛盾，而这种矛盾，不是努力做工作，改进工作作风，抓基层工作，进行调查研究就可以解决的，而是应当在修改或完善生育政策上下功夫。

中央7号文件提出，“要把计划生育政策建立在合情合理、群众拥护、干部好做工作的基础上”。这一指导思想是十分正确的。但如果不能够在生育政策上有所突破，这一指导思想的落实就会成为问题。由于7号文件没有明确提出将“独女户”纳入现行生育政策，则使7号文件精神在现实生活中打了折扣。

据梁中堂先生的研究，为了防止再次出现对“某些群众确有实际困难要求生二胎的”产生误解，中央7号文件下达后，中央书记处又给国家计划生育委员会党组发了一个内部通知，再次明确指出：“我们关于计划生育的实质，就是要逐步做到，除城市、城市郊区外，在大部分农村地区，要逐步做到允许第一胎生女孩的再生第二胎。这一点，只在实际工作中掌握，不公开宣传，并要有一个缓和渐变的过程。从长远看，如果能切实做到杜绝多胎，则允许生二胎并没有多大危险。……因此，现行的计划生育政策，仍是一个历史阶段的政策。今后，随着我国经济、文化水平等方面的提高，还可以进一步完善。”②

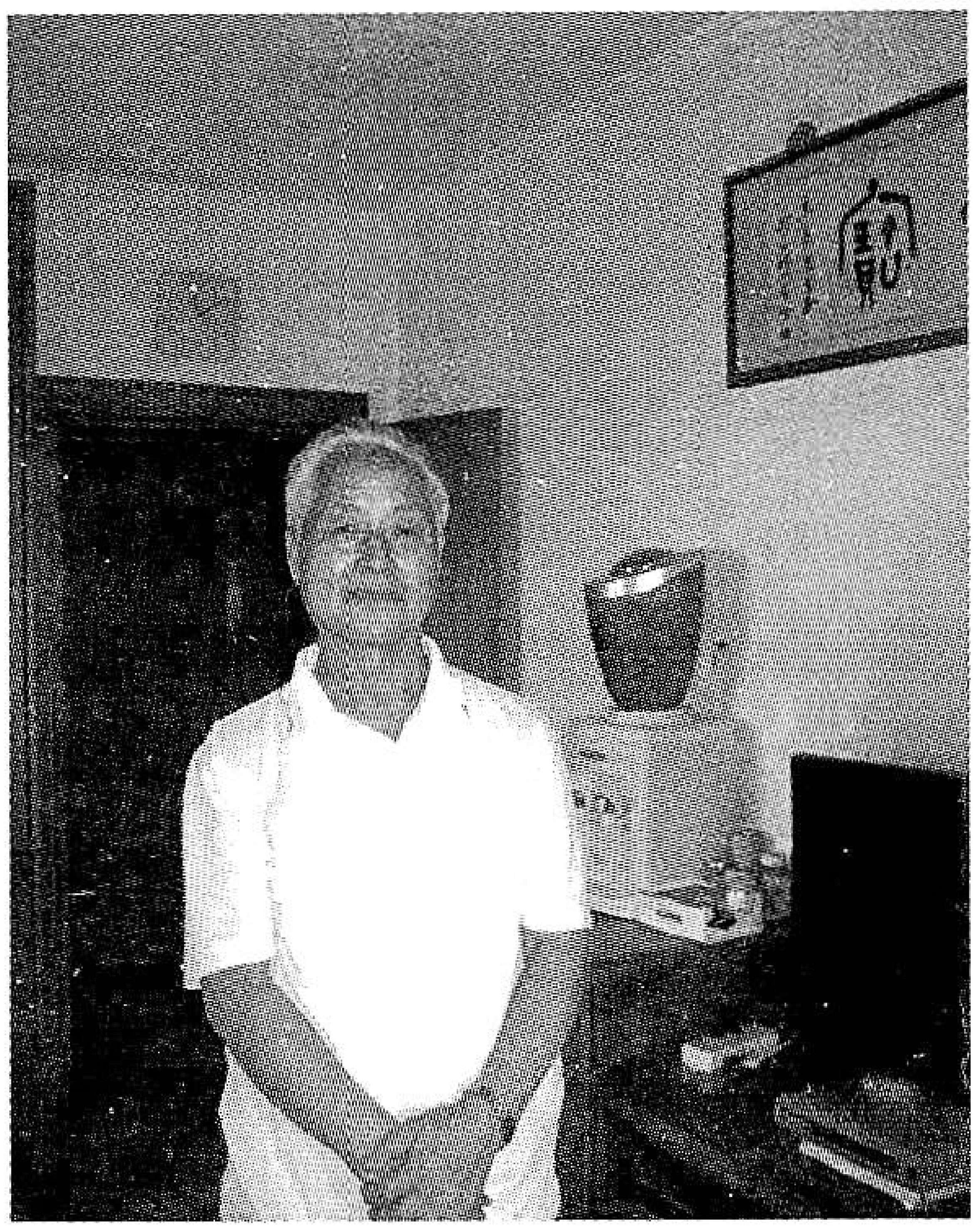
中央书记处提到了“缓和渐变”“逐步做到”，似乎意味着“独女户”生二胎并不是立即执行的政策，而是“从长远看”需要采取的政策。中央书记处为什么要发出这样内部的通知，是为了迁就国家计划生育委员会对“独女户”政策的抵制，还是确实需要从长计议，为政策的逐步明确，提出的一个

① 《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997年，第25页。

② 梁中堂：《艰难的历程——从“一胎化”到“女儿户”》，《开放时代》2014年第3期。

方针和工作方法？

由于中央书记处对“独女户”的政策要求在时间上并不十分明确，而是“缓和渐变”“逐步做到”，国家计划生育委员会也就继续在“照顾有实际困难的家庭”上做文章，“我们考虑再增加几项，把二胎照顾面扩大到10%左右”。而不是把“独女户”作为现行生育政策的基本内容。



彭志良此时在国家计划生育委员会从事政策法规工作，并参与了中央7号文件的起草工作。笔者在2014年8月下旬与彭志良沟通时，听他介绍，中央7号文件下发，王伟主任是顶着巨大压力的，因为当时各省区市分管领导和各省区市计划生育委员会主任的态度，大多数都希望生育政策仍能够继续从严。而中央7号文件在制定过程中，提到的所谓开小口，实际就是放开“独女户”，但由于各地仍是一片从严的要求，7号文件最终没有把放开“独女户”写进文件中。

彭志良的回忆应当没有问题。但王伟主任是否也这样考虑，现在看来，并不见得。这既有王伟主任自身的认识问题，也与委机关的环境有关。据了解，当时国家计划生育委员会的几位副主任，对“独女户”政策并不赞同。现在中央提出“缓和渐变”“逐步做到”，那当然就没有必要在中央文件明确提出来了。

中央7号文件下发后，各地结合本地社会、经济、资源、环境和人口发展态势以及计划生育的实际控制力，对生育政策作了一些并不完全相同的调整，但由于生育政策口径调整幅度已经明确，只限于1.1左右范围，因而此时的“现行生育政策”与“一孩化”政策具体内容基本相似，差异有限。而普遍的强迫命令已经形成气候，则使生育政策与群众对政策的接受程度的差距并没有缩小，在诸多地区，甚至距离进一步拉大。

第二节 马瀛通、张晓彤上书国务院，建议“两胎加间隔”

1984年7月30日，国家计生委所属的中国人口情报资料中心的马瀛通与国家计生委办公厅张晓彤，就2000年人口控制目标及相关生育政策等若干问

题，给国务院上报了一份《关于人口控制与人口政策中的若干问题》（以下简称《若干问题》）的研究报告。由于这份研究报告涉及生育政策的调整以及2000年底人口控制目标的实现，报告内容引起了中央领导高度关注。时任中共中央总书记的胡耀邦同志，国务院总理赵紫阳同志，对此做出重要批示。这一批示内容，笔者较为熟悉，但很长时期并不了解。在本书写作时，对这一批示的来龙去脉进行梳理，也与马瀛通、梁中堂等学者作了沟通，才对这一批示的确切含义有所了解。中央“一线领导”的批示，几乎彻底改变了生育革命的运行轨道。但由于诸多原因，这一批示没有在现实生活中得到很好落实，才有现行生育政策近30年的实施和推行。

一　马瀛通、张晓彤上书内容

1984年4月中央7号文件出台，虽然对缓和生育政策与农村群众生育意愿之间的矛盾起到一定作用，但由于矛盾难以调和，出现了大量的超生和抢生现象。在此背景下，马瀛通、张晓彤将《若干问题》上书中央“一线领导”。

《若干问题》的内容主要有两项。

（一）针对1980年五届人大三次会议提出的“全国总人口在本世纪末不超过12亿”的控制目标提出质疑

这个控制目标经1982年党的十二大报告再次确认，1984年中共中央批转《国家计划生育委员会党组关于计划生育工作情况汇报》，即中央7号文件，又再次强调了这一控制目标。两位作者认为，把人口控制目标定在12亿以内，不是一个实事求是、合情合理的指标。其依据有三：一是12亿人口控制目标的得出是错误选用控制量预测的结果，即是一种建立在静态的“适度人口”为基础的主观臆断，把各种假定条件的推算，作为人口与发展问题的决策参考，是有问题的；二是12亿人口控制目标的得出与我国人口年龄构成及其发展趋势不符，即从对我国育龄妇女的年龄结构分析中，得不出到20世纪末能够实现12亿人口控制目标的结论；三是从计划生育工作的实践分析，这一人口控制目标的确立有很多弊端。由于人口指标定得过紧，脱离了中国实际，把“提倡”只生一个紧缩为“只能”生一个，导致计划生育强迫命令多有发生，违法乱纪现象时有出现，广大群众不理解，以种种不正常的方法进行抵制。

报告对中央7号文件在实施过程中出现的问题提出了看法。《若干问题》研究报告认为：“7号文件提出的‘开小口，堵大口’是减小处罚面，争取多

数群众拥护的必要措施。但是碍于指标限制，不少地方弄得‘小口’实在太小，有的还不到10%。而‘小口’若是少数人，而多数人在受罚，多数被划在应堵的‘大口’之列，则大口势必难以堵住，工作中的强迫命令势必难以纠正，被动局面势必难以扭转。”目前的“工作进展更不那么乐观。其原因恐怕主要在于失去了多数群众的自觉行动和真心拥护”。因而，“迫切需要一个合乎国情、实事求是的科学的人口控制的奋斗目标”和一个比较符合实际的生育政策，而这个生育政策，就是“晚育加间隔”。

（二）赞同梁中堂提出的晚育加间隔办法

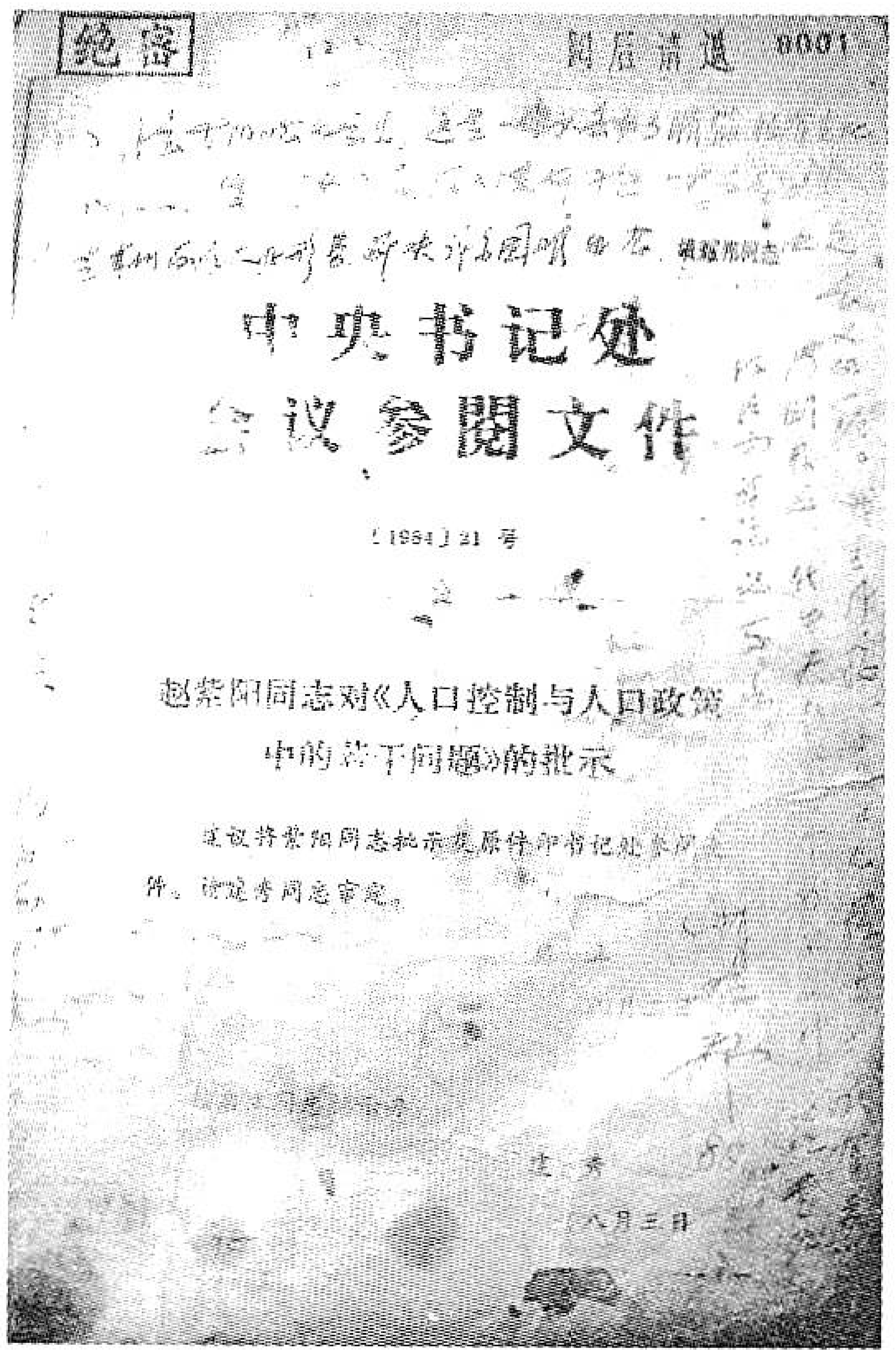
1979 年 12 月，山西省委党校教师梁中堂在全国第二次人口科学讨论会上提出“晚婚晚育延长间隔”的允许生育二胎的方案。4 年后，1984 年春节，已经是山西省社科院人口所所长的梁中堂，撰写了一篇《把计划生育工作建立在人口发展规律的基础上》的报告，呈给时任总书记胡耀邦。报告对“晚婚晚育加间隔”的方案进行了系统阐述，核心内容是，对于农民家庭，要求女性在不早于 24 岁生育第一胎，30 岁开始可以生育第二胎，严格限制三胎或三胎以上。

两位作者对梁中堂提出的方案，除了指出其在统计计算方面存在一点缺陷外，十分赞同梁中堂提出的政策思路，建议在实际工作中推行这一政策。即“允许农村在 24 岁生育第一孩后，隔四、五年再生一个，这既有利于人口控制，又较易为农民所接受。这个做法，会在多数群众拥护、支持下把多孩降下来，使生育高峰趋向平缓，还可使几个年龄组的生育移至 2000 年后，增加完成本世纪末人口控制的可能性”。

二 中央领导的批示

马赢通、张晓彤的上书，为中央“一线领导”关注，时任国务院总理作了如下批示，“我认为此文有道理，值得重视。所提措施，可让有关方面测算一下。如确有可能，建议采用。本世纪人口控制指标，可以增加一点弹性，没什么大了不起”。

《若干问题》研究报告和国务院总理的批示一并作为“中央书记处会议参阅文件〔1984〕21 号”。胡耀邦总书记在参阅文件中批示：“这是一份认真动了脑筋、很有见地的报告。提倡开动机器，深入钻研问题，大胆发表意见，是我们发展大好形势、解决许多困难的有决定意义的一项。我主张按紫阳同志提



出的请有关部门测算后，代中央起草一个新的文件，经书记处政治局讨论后发出。”

《若干问题》研究报告是以解放思想，实事求是为指导，发表的言之有理的不同意见。作为中央“一线领导”，党的总书记和国务院总理，每天都会接到大量的群众来信，也有可能接触到这类由研究机构提供的研究报告。为什么此份报告会得到如此高的评价，这是笔者不解之处。特别是胡耀邦的批语：“这是一份认真动了脑筋、很有见地的报告”，一个“很有见地”，在胡耀邦担任6年多总书记期间，在其诸多批示中，给予如此高的评价，十分罕见。但如果将1980年6月22日，1981年9月10两次中央书记处会议精神，以及胡耀邦建议发表《公开信》这些因素综合考察，就可以理解，《若干问题》研究报告得到如此高的评价的原因。

马瀛通、张晓彤上书内容主要有两项：一是针对人口控制目标提出质疑，二是赞同梁中堂提出的晚育加间隔办法。就人口控制目标提出质疑，《若干问题》并不是最先提出来的。1984年6月19日，国务院技术经济研究中心《2000年的中国》分报告《2000年的中国人口与就业》的建议一部分，由田雪原撰写的“控制人口数量，提高人口素质——《2000年的中国》研究资料之四”，就提出，“根据预测，到2000年，我国人口可达到12~12.8亿。确保人口不突破12亿大关是困难的。但不能因此放弃把人口控制在12亿之内的目标，只是要做突破12亿，达到12.5亿或12.8亿的准备”①。田雪原的文章，虽然在文字上仍坚持不放弃12亿之内的控制目标，但文章给出的数据，实际是对人口控制目标提出了质疑。也就是说，对人口控制目标提出质疑，《若干问题》并不是最早提出的。如此看来，真正让中央一线领导感兴趣的，实际是晚育加间隔的生育政策。

本书的第三章，介绍了1982年9月10日中央书记处第122次会议。结合中央书记处第122次会议精神，对中央“一线领导”所作的批示的背景就十分清楚了。即《若干问题》所提的观点、意见，与中央“一线领导”的真实

① 《国务院技经中心参阅》（1984）4号。

想法完全吻合，就是在广大农村，应当有一个群众能够普遍接受的长远的生育政策。在他们看来，这个群众普遍可以接受的生育政策，就是 1982 年 9 月 10 日中央书记处第 122 次会议提出的两个可供选择的第一个方案，即一对夫妇生育两个孩子。这一方案，在征求各省区市的意见时，虽有一些省区市支持，但并没有得到大部分省区市和主管部门——国家计划生育委员会的支持。作为中央“一线领导”，在大部分省区市不支持的情况下，也不好贸然硬性要求各省区市也必须这样做，即一对夫妇生育两个孩子。这样，中央领导提出的两胎方案，在没有得到大部分省区市支持的情况下，不得不选择第二种方案，即“独女户”方案。以笔者推测，中央“一线领导”在心理上，实际更钟情于两胎方案，即允许农村群众普遍生育两胎。如果这一分析正确，我们就可以解释，为什么在 1982 年 9 月中央书记处第 122 次会议上，中央领导将农村一对夫妇生育两个孩子作为两个方案的首选方案。但此时，中央“一线领导”似乎也不是完全有数，即如果推行两胎的生育政策，究竟会出现什么样的结果，并不完全了然于胸。现在，有学者上书，提出了详尽的有说服力方案，即两胎加间隔，并有强有力的数据支撑，逻辑严密，推论合理，实际说到中央“一线领导”的心坎上去了，自然得到他们的高度认可。也就是说，《若干问题》所涉及的内容，针对出现的问题，包括提出的意见和建议，都是中央“一线领导”自 1980 年 2 月上任以来一直思考的问题，其想法和建议，与中央“一线领导”4 年多来的想法十分吻合，这是得到中央“一线领导”大加赞赏的主要原因。只有了解《若干问题》此前的背景，才能解开此份报告受到高度评价和重视的原因。

三 《若干问题》的作者

《若干问题》的作者马瀛通是人口统计学家和中医专家。30 年前他和张晓彤给中央写《若干问题》时，只是国家计生委所属的中国人口情报资料中心一位普通的研究人员。

马瀛通 60 年代中期毕业于北京外国语学校英语专业，严格说只有中专学历。但由于他有很强的自学能力和研究能力，且 30 多年来如一日地长期坚持，勤奋钻研，并涉足多领域研究，最终成为国内有影响的人口学家和中医专家。

马瀛通“文革”期间遭受诸多磨难，惨遭迫害。1980 年公派赴美，在美国东西方研究中心学习。在美国东西方研究中心学习时间并不长，前后只有 8 个月，但由于自学能力强，特别是数学自学能力强，在人口统计学方面获得了较深

的学术造诣。回国后不久，在国家计生委所属的中国人口情报资料中心工作。这是国家计生委的一个决策咨询部门。在接触到大量计划生育实际情况后，促使其思考，与国家计生委办公厅的工作人员张晓彤一起撰写了《若干问题》。

张晓彤是国家计划生育委员会办公厅政研处的工作人员。对推行"一孩化"的生育政策，有着与马瀛通类似的看法，在相互交流各自想法、取得共识之后，由马瀛通执笔，两人共同完成了《若干问题》。

需要说明的是，《若干问题》能够很快到达国务院总理手中，也与张晓彤的家庭背景有关。张晓彤的父亲崔月犁，原名张广印，河北省深县人，1948年曾以中共代表的身份参与和平解放北平的工作。1949年1月起，任彭真同志秘书。曾是1982年5月至1987年3月期间的国家卫生部部长，并兼任过国家计划生育委员会副主任。在《若干问题》上书中央领导期间，崔月犁正担任卫生部部长。有很好的直达通道，正是《若干问题》能够很快到达高层领导人手中的原因。

上书《若干问题》后不久，张晓彤调离国家计划生育委员会，从事中医院的推广和普及工作，以后担任以其父亲命名的"北京崔月犁传统医学研究中心"主任。

第三节 梁中堂的"两胎加间隔"和二孩试点

马瀛通和张晓彤的《若干问题》提到了梁中堂的观点，"我们认为梁中堂同志在给胡耀邦的信中，提出的晚育加间隔的办法是可行的。"① 而生育政策调整到晚育加间隔，十分符合中央领导的想法。

为落实中央7号文件精神，国家计划生育委员会自1984年4月起，在全国选择了一些地区进行二孩的试点。为落实中央领导对《若干问题》的批示，梁中堂推荐的山西翼城县，也列入全国试点地区。山西翼城县以及全国其他试点地区，与推行"一孩化"政策的地区相比，效果究竟如何，这是本书需要探讨的问题。

一 梁中堂的"两胎加间隔"

实际上，讨论半个世纪的中国计划生育政策，梁中堂是绕不过去的人物，

① 马瀛通：《人口控制实践与思考》，甘肃人民出版社，1993年版，第6页。

也是一个有着诸多争议的人物。以笔者看来，在生育政策上，梁中堂是一位有着十分重要贡献的学者，他是“两胎加间隔”首创者，也是生育政策试点的践行者。

梁中堂1948年出生，1966年当兵，从部队复员后到县委党校工作，以后又到永济县虞乡镇担任公社党委副书记。1977年12月，粉碎“四人帮”后恢复高考时，梁中堂参加了第一次恢复高考的考试，按照梁先生自己的说法，当时的成绩达到录取线，但由于那时担任公社的领导，上级不放，没有走成。后去考北大哲学系黄枬森教授的研究生，又因为外语成绩不尽如人意，没有录取。1978年下半年被伯乐相中调到山西省委党校从事教学工作，也仅仅是因为党校教研部门安排他从事研究人口问题，让这个对人口毫无研究的人开始关注人口和计划生育问题。1978年召开的第一次全国人口学会的会议，山西省委党校安排这个刚刚调到省委党校的教员去参会，这也给梁中堂提供了一个学习机会。

1978年召开的第一次全国人口学会的会议，梁中堂只是听众，人口学新兵。作为听众，他已经感受到人口学似乎不是那么神秘，但生育政策却与成千上万个家庭密切相关。如何使生育政策符合实际，得到很好的贯彻实施，同时又符合人口规律，这是曾经担任过公社党委副书记的梁中堂此时考虑的问题。梁中堂虽然没有受过系统的人口学训练，但他有很好的自学能力和很强的感悟能力。1979年12月11～14日，全国第二次人口理论讨论会在四川成都召开。会议的主题是人口控制。参会的代表有400多人，收到100多篇文章，有不少参会的文章都是为“人口革命”叫好，认为实行“一孩化”政策不仅可以削平中国人口生育高峰，而且是中国人口史上的革命。在这次会上，梁中堂提交了一篇论文，题目是“对我国今后几十年人口发展战略的几点意见”，并在大会上作了发言。梁中堂在发言中主要讲了实行“一孩化”政策可能产生的各种后果。

人口老化过程由于出生率连续剧烈降低，将十分严重；无子女照顾的老年人太多，社会问题严重；经济年龄结构特殊，社会负担加重；人口年龄构成显著变化，对国民经济发展将带来直接的影响。人口政策的反复变化，将对社会政治生活带来很大的影响。

中国人已经几千年只习惯了听一种声音，猛然听了这不同的批评观点，会上就有不同的反响。

在提交的论文中，梁中堂分析了“一孩化”可能产生的后果。这包括祖父母、父母和儿女三代人“四二一”结构，持续和急剧的生育率下降带来的

“人口老化”，人口年龄倒金字塔和未来可能出现劳动力紧张、兵源不足，等等。这些问题，一年后的《公开信》对此一一作了解答。梁中堂提出：“从我国人口现实出发，既不能认为我国人口问题已经成灾，无法收拾，采取无所作为的态度，也不能采取主观主义的态度，随意处置。我们要承认现实，科学地分析它，因势利导，拿出现实可行的解决人口问题的方案来。”① 依据在公社担任基层领导的经历，在分析批判“一孩化”基础上提出“四二一”命题的同时，梁中堂提出了“晚婚晚育加间隔”的生育模式的想法。“根据我国实际情况，今后几十年内人口发展较为可行的办法应该是，从1980年起，在每对夫妇只生二个孩子的基础上，将两胎的间隔严格控制在8~10年。即按目前城市晚婚年龄25岁左右结婚的夫妇，其两胎间隔为8年，按目前农村晚婚年龄23岁左右结婚，其两胎间隔为10年。另外，再辅之以一定比例的一对夫妇只生一个孩子的措施”。② 梁中堂在会上的发言以及提出“两胎加间隔”的想法，在会上引发了争议，当时与会的领导和大部分参会者对此不以为然，不同意梁中堂的观点。

陈慕华副总理是1979年12月14日大会结束的那一天赶到成都的，并作了讲话，其讲话要点是：把计划生育工作的重点转到一对夫妇最好生一个孩子上来，是解决我国人口的战略任务，当前社会上对提出“最好生一个”的议论很多。例如，说实行一对夫妇最好生一个“会使人口老化”。她说，因为人口出生率减少，在相当年代以后，老人是会多一些，这是自然的事。但在我国，在一个时期内，不必担心因此出现人口“老化”的问题。因为即使我国人口增长率持平，每年仍有一大批新出生力量投入社会，发展生产所需要的劳动力是不会枯竭或不足的。再说，今后随着“四化”的实现，对劳动力的需求还会相对减少。她还说，也有人担心孩子少了，供养老人数目增大会加重负担。这个问题随着生产发展，是完全可以得到圆满解决的。将来在人口发展过程中，出现新的问题，国家会根据实际情况采取相应的措施。最后，她总结说：“总之，对提倡‘最好生一个’的种种担忧是没有必要的。”可以看出，陈慕华的讲话有反驳梁中堂大会发言和论文中观点的成分。

但各种争议不仅没有动摇其想法，反而使梁中堂更坚定了这一想法，因为很多争议，缺乏有说服力的论证支撑。现在看来，笔者认为，梁中堂论文中的观点，当然不可能十全十美，特别是间隔期8至10年，间隔时间过长，这个

① 梁中堂：《我国生育政策研究》，山西人民出版社，2014年版，第2页。

② 梁中堂：《我国生育政策研究》，山西人民出版社，2014年版，第10~11页。

在实践中也难做到，实践中可能3至4年为宜；其计算方法，也存有一些不足。但其主要观点，即“两胎加间隔”的主张，经得起历史检验，是一个实事求是的认识，能够为绝大多数育龄人接受，同时也符合人口增长内在规律。

以后的几年，梁中堂继续充实和提升自己的人口学素养。在此期间，他先后出版了《人口学》《人口素质论》等人口学专著，参与了一些课题调研。

二 上书胡耀邦

1984年春节，梁中堂撰写了“把计划生育工作建立在人口发展规律基础上”的研究报告（以下简称“报告”）①，这是一篇在梁中堂学术生涯中有影响的重要论文，也是对“现行生育政策”产生质疑的有分量的文章。他将此篇文章寄给了时任中共中央总书记的胡耀邦同志。“报告”观点鲜明，也十分尖锐。

针对在80年代初推行的“一孩化”政策，并在实践中产生的种种问题，梁中堂在报告中写道，“在我们党的历史上还从来没有过像计划生育工作那样长期建立在与群众对立的基础上”，“计划生育工作上的被动局面是由于我们违背客观规律造成的，多年来，我们的同志急于把人口增长速度降下来，但同时却又拒绝对人口状况作深入细致的分析，以为人口增长只能靠每个家庭尽可能少生孩子来解决，不懂得利用人口自身发展规律调节节育，达到人口控制的目的。”

梁中堂上述分析十分尖锐，反映了当时的现实。生育政策与群众生育意愿有着难以调和的矛盾，使广大农村基层群众，仅仅由于生育问题一下子就站到党和政府的对立面上去了，这在中共的历史上确实没有过。在这篇报告中，梁中堂继续阐释并进一步丰富了他的“两胎加间隔”的观点，并认为，按照这样一种方案，其优越性有以下方面：“群众拥护；有利于制定生育法；可以使人口出生率迅速下降，有效控制人口增长；削平了人口波峰，使我国人口迅速走上稳定发展的道路；避免以后严重的老年人口问题。”

梁中堂上书总书记的报告，虽然尖锐，但由于立足于现实基础，其基本思想是把计划生育工作建立在人口规律的基础上，符合唯物论，也有深厚的群众基础，具有很强的针对性和现实意义，是一篇充满了正能量的文件，在半个世

① 梁中堂：《我国生育政策研究》，山西人民出版社，2014年版，第90～95页。

纪生育政策演变中，是一篇重要的历史性文献。

实际上，不仅计划生育，我们日常的每项工作，都应当遵循工作内在的规律，工作的内容都应当建立在自身发展规律的基础上，只有如此，工作才不会走弯路。人口规律不易为人们所把握，一些内在的特征，与人们的日常感受有很大区别。因而对人口运行特征，人口运动规律，人们普遍缺乏认识和了解。例如，虽然生育率已经下降到很低的水平，远低于更替水平，但由于人口增长的内在特征，每年净增人口还会持续增加，有可能还要维系相当长一个时期。不能看到每年仍有净增人口的增加，就认为，人口形势仍很严峻。随着每年净增人口的逐渐减少，当人口达到零增长后，人口总量的持续下降势不可挡，不可避免。要遵循人口规律，就需要了解人口发展变化的特点。而这个发展变化的特点，其呈现出的完整周期，有可能需要几十年，甚至上百年的时间。

胡耀邦总书记是否看过梁中堂上书的报告，不得而知。1984 年 3 月，这份报告被批转到国家计划生育委员会。4 月 4 日，国家计划生育委员会副主任周伯萍主持讨论了这份从中央批转过来的报告，但讨论得出怎样的结论，有怎样的结果，笔者无从知晓。可以确认的是，梁中堂提出的“两胎加间隔”的想法在国家计划生育委员会的范围内为人们所知晓，也被一些学者和官员接受，并为其以后的翼城试点提供了基础。

三 山西翼城等地区的两孩试点

（一）试点地区的选择

1984 年 4 月，中央 7 号文件下发后，一些省区市为落实中央 7 号文件精神，开始选择部分地区进行生育政策的试点。列入试点的地区有山东荣城县、文登县，陕西勉县，广西龙胜县，广东南海县，甘肃酒泉地区，湖北恩施地区等。

1984 年 12 月，国家计划生育委员会在北京召开部分省区的试点县的工作交流会。经各省区推荐，有 13 个试点县及所在的省区市的负责人参加。王伟主任在会上讲话，明确了试点县的目的、任务和要求。会上成立了全国计划生育试点县协作组。

中央领导对马瀛通、张晓彤《若干问题》研究报告批示后，国家计生委根据中央领导的批示精神，再加上梁中堂写信建议，在与梁中堂沟通后，将山西翼城纳入试点县，进行两孩试点。1985 年下半年，梁中堂被安排到翼城县

进行蹲点。

就全国而言，作为试点地区，执行“一对夫妇可以生育两个孩子”的政策，这些地区主要在我国中西部，经济不发达甚至困难，发展程度低于全国水平，农业人口占大多数，在全国有着相当的代表性。

之所以由梁中堂确定试点县，主要与以下两个因素有关。

一是梁中堂撰写的“把计划生育工作建立在人口发展规律的基础上”的报告，被中办转到国家计划生育委员会，引起重视，并组织专门会议，讨论了这份报告。报告的作者，也自然纳入领导的视野。

二是得到中央领导批示的《若干问题》，提到了梁中堂提出的“两胎加间隔”的方案。

这两个因素汇集，使梁中堂成为国家计划生育委员会领导高度关注的人物，选择两孩试点地区，自然会考虑梁中堂的意见。

由梁中堂提议，选择翼城作为两孩试点，梁中堂认为，主要有以下 4 个因素，使翼城成为两孩试点县：翼城具有典型的农业县的特征；该县人口情况清晰；县委班子领导能力强，布置的工作能够得到较好落实；梁中堂与省、县领导有较好沟通。①

选择试点是为了在全国普遍实行，要有很好的代表性，所以，就挑选经济社会发展水平不高的翼城县。该县的农业人口比重高，但农村经济一直低于全国、山西省和所在的临汾市的平均水平。2000 年以前，政府投入严重不足。正因为此，翼城能够做到的，其他地区也是可以做到的。

翼城等地区的试点也有很好的说服力。翼城没有出现人口激增、生育率快速上升的情况。之前担心开放二胎会导致“三胎”“四胎”的计生干部，发现生育率变化不大。

1985 年 7 月试行“晚婚晚育延长间隔”允许农民生育二胎以来，该县每个时期的各项人口指标均优于所在的临汾市、山西省和全国水平。1982 ~ 2000 年两次人口普查期间，全国人口增长了 25.5%，山西省增长了 28.4%，临汾市增长了 30.4%，翼城县仅增长了 20.7%。另外，出生性别比也是人口学界和社会关注的一个重要指标。根据 2000 年普查资料，0 岁组的人口性别比全国为 117.8，山西省为 112.8，临汾市 114.3，翼城县为 106.1。

表 1 是翼城县与全国、全省和全市人口出生率与自然增长率指标比较。

① 梁中堂：《梁中堂与他的“二胎试点”》，《民主与法制时报》，2013 年 8 月 26 日。

表1 翼城县与全国、全省和全市的指标比较

年份	人口出生率（‰）				人口自然增长率（‰）			
	翼城县	临汾市	山西省	全国	翼城县	临汾市	山西省	全国
1981	19.27	18.79	21.1	20.91	12.09	15.85	14.4	14.55
1989	20.12	22.96	20.2	20.98	12.82	17.82	13.9	14.7
2001	9.11	13.51	13.06	13.38	3.79	7.71	7.16	6.95
2006	8.76	12.42	11.48	12.09	3.80	6.42	5.75	5.28

甘肃省酒泉市生育政策的变动也很有说服力。从普查资料分析，酒泉市1985年开始在全地区有条件地允许农民生育2个孩子，1982～2000年人口增长26.2%，比全省同期增长30.7%明显要低。细分其间的几次普查，20世纪80年代大多数年份实行宽松政策，1982～1990年普查期间，酒泉市人口增长9.4%，大大低于全省同期的14.4%；1990～2000年两次普查期间，由于在绝大多数年份取消了宽松政策，酒泉市人口增长了15.4%，高于全省同期的14.3%，从正反两个方面都证明了宽松的政策有利于降低人口的过快增长。

1986年12月1～5日，国务院召开了全国计划生育工作会议。会议指出，提倡一对夫妇只生育一个孩子的政策仍是主要的，在农村也要普遍提倡。但在农村中确有实际困难、要求生第二胎的，经过审批，可以有计划地安排。完善政策的目的是更好地控制人口。这次会议针对要求取消山西省翼城县“晚婚晚育加间隔”生育试点的观点，明确指出主张“晚婚晚育加间隔”生育办法，是一个学派，允许给一块地方进行试验。1986年12月初，国务院召开了全国计划生育会议。12月2日，国务院总理在会议上说，“这里顺便谈一个问题，人口理论界有些争论。就是‘只生一个子女’和‘晚稀少’。有一部分学者主张不仅在农村，也包括城市都只生两胎，只要晚婚、晚育、间隔生，人口增长的结果与‘只生一个’的结果一样，这是一个流派。我认为这种意见现在也不能轻易加以否定，但是现在不敢就这样办，因为这个理论没有经过实践。我说不敢现在就推广，更不要动摇现行的生育政策。但是允许给一块地方进行试验，给个地盘，实践一下，因为这不是一、两年可以说明问题的。如果经过十年，证明了实行这种办法人口增长率并没有提高，那我们就可以采取这个政策。现在已经选了几个地方，山西翼城县已经搞了一年多。全国指定几个地方试验，不要宣传。但是我们还寄予希望。如果这几个地方最后实践的结果证明是好的，顺乎民心，合乎民心，又能控制人口，那当然好了，何乐而不为？但是现在没有把握。我对这些同志的意见讲过一些支持的话，我是觉得如果能论

证一下，如果确实这样，那当然很好，那就是个很好的政策，解决一个很大的问题。但是现在我们既不能对这部分同志的主张加以否定，也不能轻易地就拿来在全国推广，因为这个后果不清楚，所以允许试验。至于理论上的辩论、讨论，可以百家争鸣，但报纸上不必宣传这些东西。内部讨论，学术刊物上争论、辩论是可以的，允许在一些指定的地方试验。最后要看实践的结果怎么样。反正两种办法，全国绝大部分地方实行我刚才说的那个政策，个别地方试行这个政策，最后再作决定”。[①] 国务院总理这番话，反映了他对“两胎加间隔”生育政策的认识，寄希望，但又不是很有信心，需要观望和考察。

1987 年 9 月，国家计划生育委员会在翼城县召开试点现场会。王伟主任主持试点现场会。参加会议的有包括甘肃省酒泉地区在内的全国 13 个试点单位。国家计划生育委员会将试点选择在山西翼城县，应当看作是对国务院会议肯定翼城试点的回应，同时是对这些地区允许农民生育二胎政策的一种认可。

1988 年，国家计生委下发过一个调整试点单位的文件，上述 13 个单位只有 7 个列入其中。由于酒泉地区强烈要求，1998 年甘肃省人大通过决议才批准该市恢复许可农民生育二胎。

另外，广东省人大通过决议从 1986 年 6 月开始全省的农民普遍放开二胎，1998 年又改为“独女户”的政策。本来，海南在建省前已经从广东省获得一个比较宽松的政策，但是，建省后改为“独女户”政策，2002 年才又恢复了允许农民生育二孩的政策。

（二）试点地区 20 多年的实践

2014 年 6 月 18 日上午，笔者专程赴彭珮云主任在京寓所，就计划生育政策的重要史实向彭主任讨教。在与彭主任的沟通中，彭主任多次提及的是 800 多万人的二孩实践，对放开二孩生育很有说服力。

除此之外，在 2005～2006 年期间，包括顾宝昌教授在内的一些专家学者也对从 20 世纪 80 年代中期就已经批准实行“二孩政策”20 多年的试点地区进行调研。这些地区包括甘肃省酒泉、山西省翼城、河北省承德、广东省、湖北省的恩施等[②]。

除了广东省，这次调研涉及四个“二孩政策”地区，从 20 世纪 80 年代中

---

① 国家人口和计划生育委员会编《中国人口和计划生育史》，中国人口出版社，2007 年版，第 133 页。

② 顾宝昌：《人口政策建言八年之旅》，《中国改革》2010 年第 5 期。

期就经批准实行“二孩政策”。这四个试点地区中，三个是地区（酒泉、承德、恩施），一个是县（翼城），覆盖的总人口达840万左右。

另一个实例是湖北省宜昌市五峰土家族自治县（下称五峰县）和长阳土家族自治县（下称长阳县），位于湖北省宜昌市西南部的武陵山地，属于老、少、边、穷地区。经湖北省人大批准，分别于2003年和2004年推出了允许普遍生育二孩的政策。

长阳、五峰两县调整生育政策几年来，生育水平持续平稳，自然增长率接近于零，既没有出现出生堆积，也没有出现生育反弹，出生性别比也保持正常。两县的实践表明，即使在经济欠发达地区，宽松的生育政策仍可以稳定低生育水平。

此次调研结果表明，这些地区在比较宽松的生育政策下，多年来人口保持低增长，总和生育率低于2，并没有因政策较宽松而引发生育反弹，也没有发现多孩生育增多问题。这说明，“允许生育二孩，人们就会生育三孩”的推断并不符合事实。

在上述“二孩试点”地区，尽管允许生育二孩，但一孩比例不断上升，二孩比例不断下降，“生了一孩想再生育的家庭越来越少”，三孩生育“微乎其微”。这说明，即使在普遍可以生育二孩的较宽松政策下，人们也并非一定都要生二孩。而且，这四个地区的出生性别比都处于正常或接近正常的水平。显然，较宽松的生育政策有助于促进出生性别比的正常化。二孩政策更易于为群众所接受，缓和干群矛盾。除此之外，这些试点地区的经验也证明，全面放开二胎更接近群众的生育意愿，极大缓解了生育问题上的党群关系、干群矛盾，推动了计生工作向为群众提供优质健康服务的方向转移。

“两胎加间隔”的生育政策缓解了生育问题上的党群关系、干群矛盾。千万不要小看缓和这些矛盾，“一孩化”实际是制造了对立，把党和政府放到与群众的对立面，而“两胎加间隔”则使计划生育工作的主要精力转移到向群众提供避孕节育的服务上，主要任务是为群众提供避孕节育服务，这无疑是两个具有质的区别的政策。

全国“两胎加间隔”的试点地区实行“二孩政策”已经长达20多年，覆盖人口800多万人。他们的实践足以表明，二孩生育政策“既能控制人口的过快增长，又为群众拥护、干部好做工作”。这也证明，在一定条件下，相对宽松的允许生育二孩的政策，可以实现低生育水平，更有利于计划生育的开展。

第五章

“独女户”，

千呼万唤始出来

二孩以上的多生到少生都可以看做是量变，只要努力工作，就可能得到多数群众的支持。如果生育数目低于“二”，只有“一”，则不是简单的量变，而是质变。生育政策从“二”到“一”，是广大农村居民难以接受的。这不是做工作的问题，即使再做艰苦细致的工作也很难取得成效，不然只有强迫命令，造成农民群众东躲西藏。或者，由于难做工作，造成事实上的放任自流，工作无人做，又会导致农民群众抢生超生。

——马瀛通

1984 年，中央领导对马瀛通、张晓彤上报的《若干问题》做了重要批示。需要落实的内容，主要有两方面，一是胡耀邦总书记的批示，就 12 亿人口控制目标“代中央起草一个新的文件”；二是国务院领导的批示，对 12 亿人口的控制目标，“可让有关方面测算一下。如确有可能，建议采用”。为此，本章就中央领导上述批示的落实情况，作一分析，并对彭珮云主任上任后最终推动“独女户”纳入现行生育政策的落实情况进行说明。

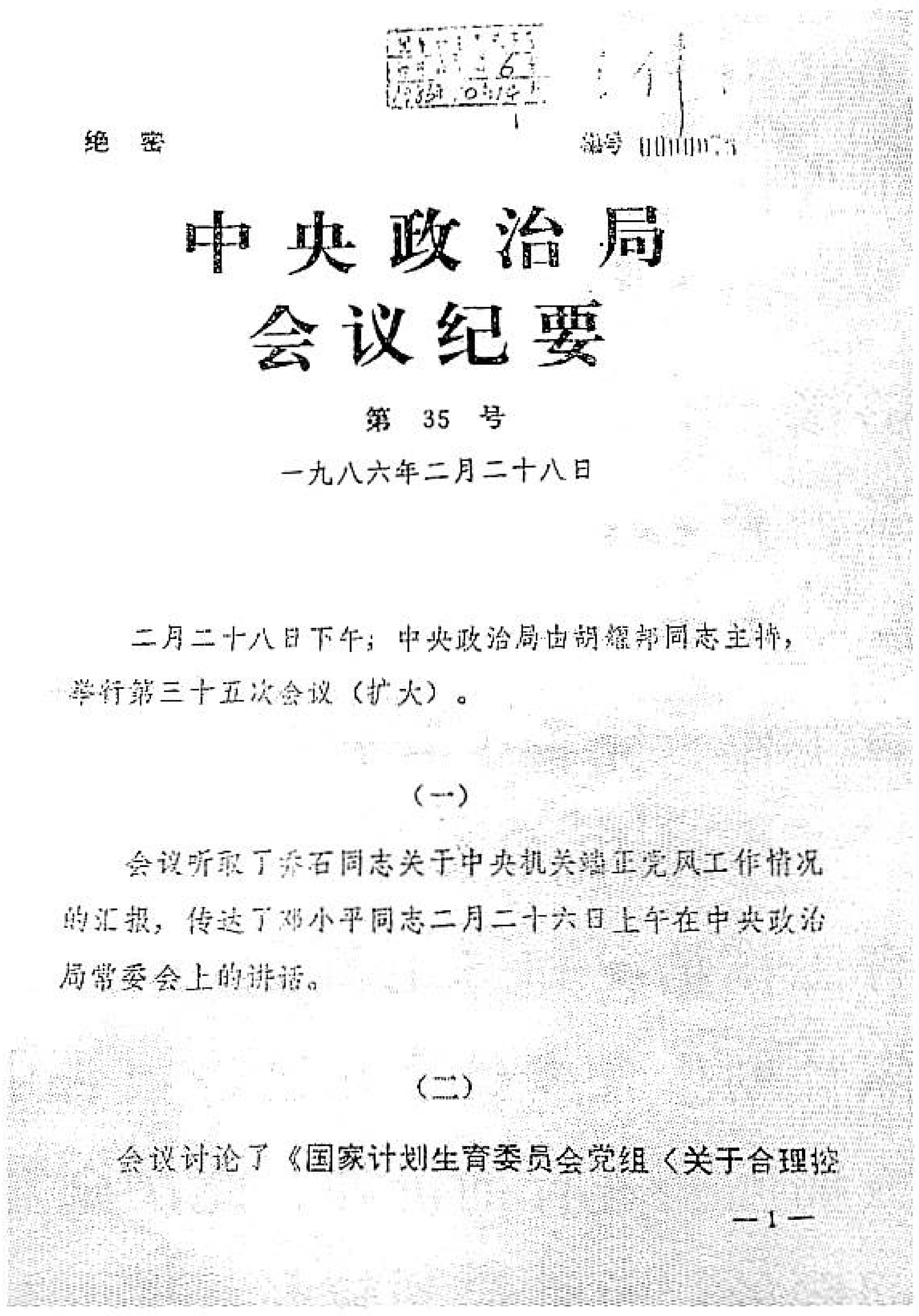
第一节 中央“一线领导”批示落实情况

一 1986 年，中央政治局 35 次会议和中央 13 号文件

1986 年 5 月 9 日，中央出台了 13 号文件。这一文件的下发，实际是完成胡耀邦总书记在《若干问题》批示中提出的“代中央起草一个新的文件”的要求。此外，由于 7 号文件没有清晰表达现行生育政策的内容，这一年，围绕生育政策，产生了诸多争论和不同认识，中央又再次出台了 13 号文件。在对 13 号文件展开讨论之前，有必要对在此前召开的中央政治局 35 次会议精神作一分析。

（一）中央政治局 35 次会议

1986 年 2 月 28 日下午，胡耀邦总书记主持了中央政治局第 35 次会议（扩大）。中央政治局委员胡耀邦、赵紫阳、万里、习仲勋、方毅、田纪云、乔石、李鹏、杨尚昆、吴学谦、余秋里、胡启立、姚依林、彭真、秦基伟、陈慕华出席了此次会议。中央书记处书记邓力群、王兆国和国家计生委主任王伟等列席了此次会议。


绝 密 编号

中央政治局
会议纪要

第 35 号

一九八六年二月二十八日

二月二十八日下午，中央政治局由胡耀邦同志主持，举行第三十五次会议（扩大）。

（一）

会议听取了乔石同志关于中央机关端正党风工作情况的汇报，传达了邓小平同志二月二十六日上午在中央政治局常委会上的讲话。

（二）

会议讨论了《国家计划生育委员会党组〈关于合理控

—1—

此次会议一项重要内容是讨论计划生育工作。会议讨论了《国家计划生育委员会党组〈关于合理控制人口增长的报告〉和〈关于“六五”期间计划生育工作情况和“七五”期间工作意见的报告〉》。

此次《中央政治局会议纪要》（1986 年，第 35 号）写道：“会议认为，计划生育是我国的一项基本国策，人口增长必须严格控制，要把计划生育放在非常重要的地位，坚持不懈地抓下去。由于经济文化发展不平衡，全国各地生育水平相差很大，城市绝大多数群众已做到一对夫妇生一胎，今后的工作是把农村的计划生育搞好，实行计划生育、控制人口过快增长的关键，就是从实际出发，制定出经过教育使绝大多数群众能够接受的明确政策。从长远看，除城市

继续提倡一般一对夫妇生育一个孩子以外，农村广大地区，马赢通、张晓彤两位同志关于晚婚、晚育、间隔生育两个孩子的建议，很值得重视，这比较接近目前的生育水平和群众的生育意愿。这样做，既可以避免放任自流，又可以缓解与群众的关系，可能有利于控制人口增长。对此，计划生育委员会应当继续进行认真的调查研究和科学测算，提出意见。”

在《若干问题》研究报告得到中央领导批示的两年后，中央政治局对马赢通、张晓彤提出的“晚婚、晚育、间隔生育两个孩子”的建议，仍给予了很高的评价，这在半个世纪的计划生育历史上是从没有过的。中央政治局认为这项建议“比较接近目前的生育水平和群众的生育意愿。这样做，既可以避免放任自流，又可以缓解与群众的关系，可能有利于控制人口增长”。这种评价，十分中肯，也准确到位，经得起时间和事实的检验。

（二）中央13号文件

在中央政治局2月份召开的35次会议之后的3个月，即1986年5月9日，中共中央下发了13号文件。即《中共中央批转关于〈‘六五’期间计划生育工作情况和‘七五’期间工作意见的报告〉的通知》，中发（1986）13号。

中央13号文件指出：“要从实际出发，制定出经过教育，绝大多数群众能够接受的有利于控制人口增长的政策。计划生育工作部门要加强调查研究和科学测算工作，使生育政策和措施日臻完善。”①

中央13号文件对计划生育部门明确提出了要求，加强调查研究和科学测算工作，完善生育政策。

中央13号文件，批转了国家计划生育委员会《关于‘六五’期间计划生育工作情况和‘七五’期间工作意见的报告》（以下简称《工作报告》）。国家计划生育委员会在这份报告中，继1984年中央7号文件对自身存在的四个方面问题进行剖析外，此次则对自身的工作做了五条自我批评，并对自身存在问题的严重性提到较高程度。“我们的工作还存在着很多缺点和问题，有些还是比较严重的。”

这五个方面的问题是，思想教育工作薄弱；作风不够扎实，对计划生育政策缺乏全面的研究；有的政策，措施不配套，优生问题还没有协同有关部门认真抓起来；基层工作薄弱，基层干部理论、业务素质差；队伍不稳定，制度不

① 《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997年，第28页。

够健全。上述五个方面的问题，与生育政策相关的一条是，“思想教育工作薄弱。有的干部对我国实行计划生育的重要意义以及它的长期性、艰巨性缺乏足够的认识”。“有的干部至今不去认真考虑群众的实际困难，完善生育政策。”①

上述五个方面的问题，现在看来，较之两年前，1984 年中央 7 号文件中对自身存在的问题进行分析要深刻一些，症结找得准了一些，但仍然没有找到问题存在的根源。

一个国家的部委，在中共中央文件中，几乎隔几年，就自己的工作存在的问题进行剖析，寻找症结，这在国务院系统应当说是十分罕见的。《工作报告》检讨了自身工作存在的问题，实际反映了自 1984 年中央 7 号文件下发后的两年，中央领导对计划生育工作中存在的大量的强迫命令现象是不满意的。

《工作报告》提出了“要进一步完善生育政策，密切党群关系，促进安定团结。在农村，继续有控制地安排有实际困难的夫妇生育两个孩子，使生育政策建立在经过教育，多数人能接受的基础上，同人口指标更好地结合起来，更符合我国的实际。对各种试点要加强领导，认真总结经验，积极加以推广。”②这说明，完善生育政策，仍是国家计划生育委员会今后一个阶段工作的重点。但中央 13 号文件，包括批转的国家计划生育委员会的《工作报告》，对农村有实际困难的夫妇，仍然没有清晰地提出应当包括“独女户”在内。这说明，以王伟为主任的国家计划生育委员会，此时在生育政策上仍然采取的是“缓和渐变”和“逐步做到”的方针。放开有实际困难的夫妇到“独女户”，无论在各省区市和国家计划生育委员会内部，都还有不同意见，没有形成共识，并遇到不同程度的抵制。对《中央政治局会议纪要》（1986 年，第 35 号）提出的“从长远看，除城市继续提倡一般一对夫妇生育一个孩子以外，农村广大地区，马赢通、张晓彤两位同志关于晚婚、晚育、间隔生育两个孩子的建议，很值得重视，……计划生育委员会应当继续进行认真的调查研究和科学测算，提出意见”，半年后，国家计划生育委员会仍然是采取“拖延”战术，没有对中央的要求给出明确回应。

二 对 12 亿人口控制目标进行测算

根据中央“一线领导”1984 年对《若干问题》批示的要求，也为了落实

① 《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997 年，第 27 ~ 29 页。
② 《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997 年，第 29 页。

1986 年中央 13 号文件提出的“加强科学测算工作”的精神，国家计生委于 1986 年 9 月 23 日至 28 日，前后六天时间，在国务院第二招待所召开了有诸多学科，多部门各界人士与专家学者，多达数十人参与的由马瀛通主笔的《人口控制与人口政策中的若干问题》论证会。

此次论证会安排了不同意见的交锋，包括航天部 710 所和国家计生委统计处发表的仍坚持十二亿以内人口增长控制目标及在农村坚持只准生育一个孩子的观点。

- 回应与解答

论证会的最后一天，即 28 日，《若干问题》的作者马瀛通以《科学是规律的反映实践是历史的见证》为题，对与会者提出的诸多问题，做了一一解答与阐述，并对报告中数据由来做了演示。此外，对涉及的测算方法及其他方面问题，也都分别做了说明，论证了所提对策建议适宜可行，最终得到参会专家的一致确认。①

论证会所涉及的问题主要包括以下五项内容：

1. “晚育加间隔”是“晚稀少”的一种学术性提法，在今天仍具有普遍意义

马瀛通认为，70 年代的“晚稀少”，是群众创造出来的有效控制人口的办法，在广大农村没有过时。“晚稀少”式的晚育加间隔措施，对于多数农村地区，是最佳选择。二孩以上的多生到少生都是量变，低于“二”则是质变，目前多数农村不具备质变条件。晚育加间隔，“并非完全是从农民群众生育意愿出发，而是通过教育，让愈来愈多的农民群众接受的问题”。“这样做，可以得到绝大多数农民群众的支持，形成有利于多孩控制的社会环境和社会舆论。”

马瀛通对“自然科学与社会科学的结合”形成的成果，实际是对宋健团队的研究成果谈了自己的看法。“现在不少定量分析，只是对外在人口现象的量化分析，这些量化的外在现象对于其内在规律到底是什么，迄今还尚未见有新见地的成果问世。至于人口的优化方案与区域人口规划的指导思想，我认为仍是脱离实际的理想化的数字运算，很少有实践意义。”

马瀛通的这一观点，应当说切中时弊。因为一个好的预测方案，能否成为制定政策的依据，如果没有对实际情况的了解，不了解制定生育政策的可行

① 见马瀛通著《人口控制实践与思考》，甘肃人民出版社，1993 年版，第 9 页。

性，而是通过高压和强制实行，既难以达到有效控制人口增长的目的，也损害了党群关系和干群关系，实际是损害了党在农村基层的合法性。

2. 关于人口测算方法

马赢通认为：“计算机的运算，是按照人编制的程序，是按人的意志进行的。如果不了解实际，计算机的测试结果只涉及可能性而非确定性，必然使计算机所测结果脱离实际。计算机的测算，关键是参数的选择及对参数的理解问题。”

总和生育率指标是一种假定，在非稳态人口条件下，是一种十分粗略的近似。以稳态人口理论方法应用于非稳态人口的分析与测算，难以避免存在程度不同的缺陷与问题。

3. 关于允许农村“独女户”生第二孩的问题

马赢通认为，这一方案不易采用。对广大农村来说，只起部分稳定性效果，但不会从宏观上有明显效果。这一方案，难以改变目前日益趋向早生抢生的问题和多孩生育问题，控制效果也远远不如所提的设想与建议方案，即晚育加间隔。

马赢通的上述观点，笔者十分赞同。允许“独女户”生二孩，与两胎加间隔，看似只有0.5的生育口径差别，但却是完全不同的两种性质的生育政策。允许“独女户”生二孩，实际仍然是在“一孩化”基础上的修修补补，而不是质的改变。当然，允许“独女户”生二孩，较之完全“一孩化”方案是一个进步，但出现的问题，付出的代价仍然是十分高昂的。此外，马赢通还认为，这一方案若实施，在现阶段广大农村，出生性别比则是一个不容忽视的问题。

4. 关于晚育加间隔的设想与建议

晚育加间隔生育二孩，是以“晚稀少”为根基的农村政策分类指导、因地制宜的方案。

“晚稀少”的生育政策之所以取得了很好的社会效果，是因为得到了绝大多数育龄人群的拥护支持。即使有一些想生育多孩的人，也会由于人数少而被孤立起来。政策应该建立在大多数人拥护的基础上。而晚育加间隔，实际是“晚稀少”的另一种表达。

晚育加间隔，不仅事关人口数量的控制，还事关人口素质提高。这一方案，关键在间隔。

晚育加间隔生育二孩的方案，必须建立在相信群众、依靠群众及加强科学

管理的基础上。

晚育加间隔生育二孩方案的实施，要靠政策、指标、工作三者在实事求是原则指导下拧成一股绳。

5. “只准生育一个”是从“左”的方面使我国人口控制陷入困境

“提倡只生育一个”和“只准生育一个”是有原则区别的。若不加以纠正，将给人口控制造成难以挽回的损失。①

《若干问题》的论证会开得较为民主。马赢通在论证会上的答辩与阐述，既对与会者针对报告提出的问题做了一一解答与阐述，也对报告涉及的测算等方方面面问题做了说明，并当场演示，证实与确认了在可行性基础上，《若干问题》中提到的人口控制指标留有充分余地，论证会直至再无新问题提出才告结束。

马赢通对上述问题的解答，其主要内容，已经被以后的实践证明是正确的。

（二）需要强调的观点

马赢通上述论述，其中一个观点，笔者以为需要说明并给予强调。这就是对于多数农村地区而言，二孩以上的多生到少生都可以看做是量变，只要努力工作，就可以得到农民群众的支持，接受政策要求。70年代的“晚稀少”时期，就是例证，相当多数的农民群众，在计划生育部门努力工作的情况下，接受了这一政策要求，选择了生育二孩。但如果生育数目低于“二”，只有“一”，则不是简单的量变，而是质变。即生育政策从允许“二”到“一”，是广大农村居民难以接受的。这已不是做工作的问题，即使再做艰苦细致的工作也很难取得成效，不然只有强迫命令，造成农民群众东躲西藏。或者，由于难做工作，造成事实上的放任自流，工作无人做，又会导致农民群众抢生超生。

在计划生育系统，长期存在的一种观点以为，如果允许农民生育二孩，农民就会生育三孩、四孩，甚至更多。这样一种认识，实际不了解农民群众所能够接受的底线，也不了解育龄群众的心理状况，完全是一种凭空想象。但正是这样的一种没有事实作支撑的凭空想象，却使允许农民群众生育二孩的政策建议，一直到今天，难以得到落实。

---

① 见马赢通著《人口控制实践与思考》，甘肃人民出版社，1993年版，第10～28页。

三 加强调查研究

为落实中央13号文件提出的“加强调查研究”精神，国家计生委组织了全委的干部进行了大量的调研。1986年笔者到国家计生委工作后，参加了国家计生委在这一期间组织的多次生育意愿调研，特别是去重庆和四川的调研，用了20多天时间，几乎走遍了四川大部分地市，得到丰富的第一手资料。

大量调研情况说明，梁中堂、马瀛通、张晓彤提出的“晚婚、晚育、间隔生育两个孩子的建议”，有着广泛而深厚的群众基础，提出的方案确实可行。这也被以后全国诸多试点地区的实践所证实。

笔者感到不解的是，包括国家计划生育委员会举办的论证会，马瀛通在论证会所作的答辩，以及委机关安排的种种调研，似乎都为“两胎加间隔”提供了强有力的支持，但遗憾的是，我们只看到上文，没有下文，至今也不知“两胎加间隔”这一政策的实施最终卡在哪儿。

第二节 “独女户”最终浮出水面

1986年12月，中央领导再次明确指出，农村应该有一个长期、稳定，得到多数农民支持的计划生育政策，除过去规定的一些特殊情况可以生育两个孩子外，要求生育第二孩的独女户，间隔若干年后可允许生二孩[①]。中央领导此次的指示清晰明确，但实际部门对此仍有不同认识。整个1987年没有给出清晰答案。

一 彭珮云上任

1988年1月21日，中华人民共和国主席令第64号，在中国科技大学担任党委书记，同时还担任国家教委副主任的彭珮云被任命为国家计划生育委员会主任，同时免去了王伟的主任职务。

听彭主任说，宋平，当时担任中央组织部部长，代表组织部门与她谈话。她的表态是，自己多年从事教育工作，对教育工作特别有感情，不希望离开教育系统。对计划生育，也十分缺乏这方面的知识和经验。当然，作为一个党

---

① 路遇主编《新中国人口五十年》（上），中国人口出版社，2004年版，第106页。

员，彭珮云最终还得服从组织安排，去国家计划生育委员会报到担任领导。计划生育工作的重点在农村，难点在农村，彭珮云认为自己对农村工作很不熟悉，心情是诚惶诚恐的①。

笔者此时在国家计划生育委员会宣教司工作，调彭主任到国家计划生育委员会，在全委流传甚广的话题是，由于生育政策与群众的生育意愿的矛盾，计划生育工作在农村基层遇到农民群众的抵制，让长期从事教育工作的领导担任国家计划生育委员会的领导，可以发挥教育专长，以减少矛盾缓和与群众的关系，真正把以计划生育的宣传教育为主落到实处。这个传说，与彭主任上任后对计划生育宣传教育工作的重视是吻合的。特别是在广大育龄人群中开展人口与计划生育的基础知识教育工作，成为彭主任上任第一年的工作重点，也取得了很好的效果。1988 年，国家计生委分别在辽宁省铁岭市、黑龙江省齐齐哈尔市召开基础知识教育的现场会和经验交流会，推广如何在广大农村开展人口和计划生育的基础知识教育。这项工作实际上是为育龄人群提供一种生殖健康服务，满足了育龄人群对这类知识的需求和渴望，因而受到了广大育龄人群的欢迎，取得了较好的效果。

二　统一思想到“独女户”

彭珮云上任后，在生育政策方面，一项重要的工作是将“照顾农村中确有实际困难的家庭”，最终确定为农村“独女户”家庭，而这项工作，也是付出了很大努力实现的。

1988 年全国“两会”期间，一些人认为，目前生育率回升，是由于现行生育政策造成的，因而要求回到“一孩化”。而一些人大代表和政协委员据此提出议案。

如何看待当前的人口形势，两会之后，1988 年 3 月 31 日，中共中央总书记主持了中央政治局常务委员会第 18 次会议。这次会议讨论并原则通过了国家计划生育委员会《计划生育工作汇报提纲》。会议强调的一个重要内容是，把计划生育政策建立在既坚定又可行的基础上，这是中央的决策。此次会议回顾了从 1980 年 9 月 25 日的《公开信》到 1986 年 12 月的全国计划生育工作会议，中央的一贯的指导思想。特别是 1986 年 12 月的全国计划生育工作会议，

---

① 彭珮云著《十年探索与体会——彭珮云论人口与计划生育工作》，中国人口出版社，2006 年版，第 1 页。

中央领导再次明确指出，农村应该有一个长期、稳定，得到多数农民支持的计划生育政策，除了过去规定的一些特殊情况可以生两个孩子以外，要求生育第二孩的独女户，间隔几年以后可允许生二孩，并特别强调，“间隔”非常重要。

中央认为，在农村实行这样政策的出发点是，既要坚定不移地把计划生育工作抓紧，又要从实际出发，使计划生育政策能够为多数农民所接受，得到他们的支持。只有这样，计划生育工作才能有更坚实的基础，才能长期稳定地坚持下去。①

中央政治局常委会纪要对允许独女户生二孩做了专门解释，“实行这个政策，绝不是从重男轻女的观点出发的，而是实事求是地考虑到，目前我国农村生产力水平还比较低，家庭还是生产单位，一个农户只有一个女孩子，在生产和生活上确有困难。允许农村独女户有计划地生育第二孩，将使我们的政策更能行得通，避免溺婴现象，国际形象好，而且有利于减少计划外多胎生育，实现控制人口的目标”。②

1988 年 5 月 9 日，在每年一度的全国计划生育委员会主任会议上，彭珮云传达贯彻了中央政治局常务委员会第 18 次会议精神。一些新上任的同志，对中央政策的连贯性并不了解，以为中央似乎是突如其来出台一个“独女户”政策。为了加深各地对中央政策的理解，国家计划生育委员会印发了几年来中央有关计划生育工作的几个重要文件，以使大家认识到中央政策是一贯的。

此次会议的主要任务是统一思想，首先是各级领导干部的思想要统一到中央的方针政策上来，这是当前做好计划生育工作的前提。会议要求，各个省区市都应该按照以“独女户”为核心的现行计划生育政策重新修定《计划生育条例》。彭珮云在 5 月 12 日的全国计划生育委员会主任闭幕会上特地作了一个题为“统一思想，抓紧工作”的报告。在这个报告中，彭珮云强调：“近几年来，许多地方‘放开独女户’的经验证明，这样做是符合国情、得民心的，不仅党群关系有了改善；工作抓得紧做得好的地方，人口计划也可以完成，计划外的二胎和多胎少了，有的地方基本上杜绝了多胎。所以中央纪要中特别指出，‘不少地方的实践已经证明了这一点’。并且针对一些人的议论，明确地

① 《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997 年版，第 475 页。

② 彭珮云著《十年探索与体会——彭珮云论人口与计划生育工作》，中国人口出版社，2006 年版，第 7 页。

指出，‘近两年人口出生率回升，不是现行政策造成的’。”①

很长时期，笔者并不了解彭珮云对生育政策的内心倾向，直至离开国家计划生育委员会后又过了很长时间，大约是在2008年左右，一次彭珮云约我谈话。顺便说到，在生育政策方面，她与我的观点是一样的，赞成晚育加间隔，并也做过努力。但作为一个党员，在做了努力之后，没有成功，只能按照中央制定的政策去做。为写作此书，笔者认真学习了彭珮云主任的著作《十年探索与体会——彭珮云论人口和计划生育工作》一书，对彭珮云做的努力有所了解。在1988年5月12日召开的国家计划生育委员会主任闭幕会上，彭珮云谈了她对政策的看法，“有些同志认为，从群众的生育意愿看，最好让普遍生二胎，这样工作也比放开‘独女户’好做。这要说当然也有道理，但是我们目前还不能这样做。在3月31日的会上，我曾经汇报，从一些地方的试点情况看，采取晚婚晚育加间隔的办法，如果工作抓得紧，抓得好，不论是原先计划生育工作先进的地方，像山西翼城县，或者是原先后进的地方，像山西大同市新荣区，效果都是好的。因此，有些同志主张逐步扩大这种试点的面。我向中央请示，是否同意扩大这种试点面？中央领导同志明确答复，目前不宜扩大放开二胎的试验，因为我们现在还没有把握在普遍放开二胎以后能把人口控制住。如果扩大试点，就会给人一种要推广放开二胎的印象，又可能引起波动，所以现在就是要稳定在现行政策上。”② 从彭主任这一段论述中，我们看到了彭珮云对政策调整到“两胎加间隔”，不仅同意这一观点，实际也是做了积极努力的。只是中央领导感到没有把握，才没有做这样的政策调整。彭主任在1988年上任后就生育政策调整请示的中央领导，应当是新任的总书记。总书记虽然最早提出两胎方案，但从稳妥角度考虑，认为“独女户”作为现阶段的生育政策更合适，“两胎加间隔”还是认为没有把握，缺乏信心。

明确“独女户”作为现行计划生育政策的重要内容，这标志着自1980年《公开信》以来，以“一孩化”为主要内容的生育政策历经8年，终于调整到以“独女户”为核心的现行生育政策上来，现行生育政策内容终于名至实归。

将“独女户”纳入现行生育政策，在全国各地反响不同。一些地方的党政领导对推行这一政策尚有顾虑，担心会导致人口失控。彭珮云认为，“他们

---

① 彭珮云著：《十年探索与体会——彭珮云论人口与计划生育工作》，中国人口出版社，2006年版，第7~8页。

② 彭珮云著：《十年探索与体会——彭珮云论人口与计划生育工作》，中国人口出版社，2006年版，第8页。

还没有真正认识到，认真执行这一政策，正是要把农民群众的生育行为纳入政策所允许的轨道。当前急需研究在推行计划生育困难较多的地方，如何使中央的这一政策真正得到贯彻落实，保证人口增长得到控制。”①

1989 年 2 月 23 日，中共中央总书记主持召开了政治局第 58 次会议，会议讨论了国家计划生育委员会《关于计划生育工作的几个问题的请求》。会议认为，计划生育政策必须稳定。现在应当强调执行现行政策，而不是改变现行政策。在执行中，可根据现行计划生育政策和各地人口发展的实际情况，制定经过最大努力有可能实现的年度人口计划。为使计划生育逐步纳入法制轨道，应积极为制定《计划生育法》做准备。在制定《计划生育法》之前，可先由国务院制定和颁布《计划生育条例》。

1989 年 6 月以后一些人认为，“照顾独女户生二胎”是一个错误的、失败的政策，是赵紫阳在计划生育工作上的重大失误，完善农村生育政策的工作是“资产阶级自由化”。针对这样一些认识，国家计划生育委员会在 1989 年年底向国务院上报的《关于计划生育工作中几个重大问题的请求》中指出，“现行计划生育政策是党中央制定的，不能认为这是赵紫阳同志个人的决策。在新的生育高峰面前，必须稳定现行计划生育政策。计划生育政策是一个十分敏感的问题，不能轻易变动”。彭珮云在 1990 年 2 月 12 日召开的全国计划生育主任会议上说，“如果政策多变，就会使干部无所适从，群众抢生超生，不利于人口控制。而且不少地方已经立了法或者已经同群众签订了生育合同，如果改变政策，必将失信于民，造成不好影响。”② 彭珮云认为，“现行生育政策虽然同一部分农民的生育意愿还有一定的距离，但终究是比较符合现阶段我们广大农村实际情况的。”③

国务院同意国家计划生育委员会的上述意见。1990 年 8 月 31 日，国务院召开 117 次办公会议委托国家计划生育委员会向还没有制定地方计划生育法规的六个省区市打招呼，请他们力争在《中华人民共和国行政诉讼法》正式施行前颁布地方的计划生育法规，使全国除西藏自治区之外的 29 个省、区、直辖市都完成了以“现行生育政策”为主要内容的地方立法。

① 彭珮云著《十年探索与体会——彭珮云论人口与计划生育工作》，中国人口出版社，2006 年版，第 19 页。

② 彭珮云著《十年探索与体会——彭珮云论人口与计划生育工作》，中国人口出版社，2006 年版，第 34 页。

③ 彭珮云著《十年探索与体会——彭珮云论人口与计划生育工作》，中国人口出版社，2006 年版，第 34 页。

1991 年 5 月 12 日，在多数农村地区生育政策偏紧、人口计划又难以完成的双重矛盾中，通过国家计划生育委员会的努力，中共中央、国务院从实际人口控制能力出发，以远宽松于现行生育政策限定的出生人口量，求实地调整了 20 世纪末人口控制计划目标，并强调指出，这是一个必须尽最大努力才能完成的计划。显然，这是自 1980 年以来，最具求实意义的一项决策，也体现出主管部门，特别是彭珮云主任求真务实的作风。

2001 年 12 月 29 日，《中华人民共和国人口和计划生育法》在全国人大常委会获得通过，该法规定“国家稳定现行生育政策”，终于使现行生育政策获得国家法律的形式。

至此，现行生育政策从 1982 年提出到 1991 年落地，前后 9 年时间，最终在中国大地上实施。在以后的 20 多年里，关于计划生育政策虽然有争议，有摇摆，但全国的计划生育工作基本稳定在“现行生育政策”基础上。

第六章

生育革命，

反思与探索

从“现行生育政策”形成过程，可以看到科学因素在政策制定过程中的作用。通过征求和吸收专家的意见，对可能出现的问题进行了分析和论证，对有可能出现的问题作了思考和应对，也提出了可供选择的方案，体现了集思广益，民主集中制做法。但如果从公共政策制定的整个环节看，仍然能够看到这一过程中存在的诸多缺陷与不足，还不能认为此项社会政策的形成完全是民主的科学决策过程。把这种政策形成过程看做是民主决策过程同样是不正确的。

——笔者

前五章，对现行生育政策的形成，特别是“一孩化”政策形成的历史作了梳理和实录。从本章开始，本书将对触及中国人现实生活并对未来长远发展有重大影响的生育政策进行剖析，探讨这一政策实施所付出的巨大成本。本章，将着重分析这一政策形成过程中需要反思的内容。

第一节 对生育政策形成过程的反思

现代社会，公共政策是为“公共”而制定的“政策”，这里的“公共”是公民群体。公共性是公共政策的本质属性。因而，现代意义的公共政策的制定，主要特征是公民有序参与。而公共政策的民主化和科学化程度决定了政策本身的科学性程度，是公共政策有效解决政策问题的前提。在现代民主政治条件下，公民就是通过政治参与对政策体系施加影响的方式来表达和实现自身的利益诉求。因此，公民的政治参与在公共政策制定中发挥着重要作用。

一项政策获取合法性的过程，实际上就是制定的政策得到多数公众认可和接受的过程。在这一过程中，公民通过参与政策制定表达自身利益诉求，对政策制定过程施加影响，在不同公民和社会团体的利益博弈过程中形成多数群体能够接受的政策方案。

一 “一孩化”制定过程随意性大

计划经济条件下的公共政策的制定，主要特点是高度组织化，完全是内部确定。高层领导提出某一设想，这种设想可能来自某种感觉或自身判断。就如同中医把脉一样，领导人的水平高，感觉和悟性到位，这种设想本身的正确程度就可能高一些。如若不是，胡乱把脉，这种设想本身就与现实，或未来趋势，或内在规律相距甚远。如果党内民主气氛浓厚一些，会通过征求意见的形式，吸收其中被认为是合理的意见，增添了民主色彩，使政策制定更符合实际。如果不是，任何一种反对的声音都可看作对党的不忠，对领导人的不敬。在此情况下，没有人敢于表达不同意见，也很难听到哪怕是些许的不同意见。领导人自以为是，以自己的认识和意志制定政策，进而直接实施。其效果，从共和国第一个 30 年的发展史上，无论是经济政策或是社会政策，很难找到成功的令人信服的案例。

“一孩化”政策，是一个涉及亿万民众家庭长远生活的公共政策，并影响一个民族未来的发展。这样一个公共政策从提出到产生，其制定过程，可以用四个字概括：仓促草率。

1978 年是中国改革开放的元年。在那样的一个大的时代背景下，全党工作中心的转移，从以阶级斗争为纲转到以经济建设为中心，中央核心领导为迅速改变中国贫穷落后面貌，提出世纪末的奋斗目标。1978 年，华国锋、邓小

平、陈云、李先念等领导人都主张严格控制人口，并提出推行一对夫妇只生育一个孩子的主张。例如陈云，提出了包括只生育一个的五项主张。作为党和国家领导人，提出严格控制人口的主张，这是领导人的职责所系，本身无可非议。作为主管部门的领导，应当以负责任的态度，对中央领导人的意见，不能照单就收，而应当对“一对夫妇只生育一个孩子”的政策实施做一全面评估和可行性研究，以及政策实施的利弊分析。道理很清楚，中央核心层的领导，是做最终决策的。不可能是各方面的专家，他们提出的政策思路、指导思想，更多是从整个发展着眼，分管领导或具体执行部门当然需要认真考虑，努力执行。但这样一个生育政策，涉及面广，具体部门应当进行严格的科学论证，对可能出现的问题进行全面分析，就政策实施过程中有可能出现的问题广泛征求意见，通过做好决策咨询工作，上报中央核心领导，最终再由他们做出决策。这可能是计划经济时代一项政策制定较为合理和科学的决策路径。而如果没有后一项工作，中央核心领导提出对某一问题的认识和某一提法就全面实施，如果出现问题，其主要责任并不应由中央核心领导层负责，而主要应当由具体分管此项工作的领导和业务部门承担。道理很简单，他们之所以要承担主要责任，是他们没有提供有价值的决策咨询意见供中央核心领导层参考。

从目前掌握的史料看，“一孩化”政策的形成是根据中央核心领导人的意愿和判断，分管领导人为了顺应上级的意图而推行的政策。即领导人在很大程度上是凭想象、感觉和“拍脑袋”提出了政策思路，为了顺应中央核心领导的发展思路，使人口增长与发展目标相适应，在原本已经实施多年且效果很好的“晚稀少”的基础上，国务院主管领导提出了过激的生育政策，“一孩化”政策由此产生。

1978 年，先是提出“一对夫妇最好一个最多两个”，几个月后又将其转变为“只准生一个”，并且不分城乡地立即在全国推广实行。这个被形象化地概括为“一孩化”的生育政策，来势之快、之猛，令当时所有的人都始料不及。从 1979 年初到 1979 年底，迅速得到各地积极响应，并在全国实施。这一过程，我们看不出有任何论证、可行性研究，以及政策的利弊分析，等等。只是为了实现预定的奋斗目标，要在 20 世纪末将人口总量控制在 12 亿以内，人口增长率就必须控制在 1% 以内，就必须一对夫妇只生育一个孩子。

把“一孩化”政策制定过程，放到更大视野去考察，经历那个时代的人，都是十分熟悉和理解的。如果不是陈慕华，换另一个领导，“一孩化”政策的形成也难以避免。中央核心领导层意图已经十分明确，就是要严格控制人口，尽快减少中国人口增长的数量，以实现预定的人口控制目标，实现“三步走”

的奋斗目标。无论是1978年至1979年的邓小平，还是陈云，或者是华国锋，都是这样的思路。而严格控制，一种线形理解，就是将生育政策口径严格到极致。当然这也有极限，因为人口数量再多，也不能不允许育龄人群生育，但却可将生育口径规定到最严格的境界，只生育一个。人类社会不可能出现比这更严格的生育政策了。但问题是，将生育政策口径严格到极致，就能够达到严格控制人口增长的目的吗？实践证明，这只是一厢情愿的做法，或者说是一种美好的想象。既不科学，又严重脱离群众，难以达到有效控制人口增长的目的，并严重侵犯人民群众的基本权利。

二　现行生育政策制定，含有现代公共政策制定的一些要素

“现行生育政策”与“一孩化”政策有一定区别。

1982年现行生育政策的形成，已经含有现代公共政策制定的一些要素。但总体而言，仍属于计划经济条件下传统的社会政策制定的套路。

从“现行生育政策”形成过程，我们看到了科学因素在制定过程中的作用。《公开信》的起草过程，实际是现行生育政策形成过程中的重要环节。通过征求和吸收专家的意见，对可能出现的问题进行了分析和论证，虽然这种分析和论证并不十分规范，但毕竟对有可能出现的问题作了思考和应对。再比如，生育政策两种方案的提出，给各省一个可供选择的方案，也体现了集思广益，民主集中制这样一些我们耳熟能详的做法。在政策形成过程中，我们看到了，有控制论和系统论等科学光环笼罩的“自然科学”方案在社会上产生的广泛影响，并影响到众多高层领导人，并最终被诸多领导人接受。自然科学与社会科学结合的成果，为决策者增添了科学砝码，这是中央一线领导提出的“二选一”方案中，绝大多数的省区市只接受“独女户”方案的直接原因，由此形成了以“独女户”为重要特征的“现行生育政策”。

把“现行生育政策”的决策过程放到历史视野中去考察，即在“文革”结束后，这样一个决策制定过程，反映了历史的进步，有相当程度的“民主”成分。因为这一决策过程听取了不同意见，吸收众多专家的智慧和努力。特别是1980年3月至5月中央召开的座谈会，有诸多专家参与，较为充分听取了社会上不同的意见，特别是对实施这一政策有可能产生的问题作了一些分析和应对。这无疑是一个重大进步。“现行生育政策”形成过程，能够听取一些不同意见，并对不同意见，特别是政策实施的后果，例如人口老龄化、“四二一综合征”、劳动力短缺等，做了认真研究，这些都应当给予积极评价。那些认

为现行生育政策形成过程没有体现民主的说法是不全面的。但如果我们从公共政策制定的整个环节看，我们仍然能够看到这一过程中存在的诸多缺陷与不足，还不能认为此项社会政策的形成完全是民主的科学决策过程。把这种政策形成过程完全看做是民主决策过程同样也是错误的。

三　现行生育政策形成过程中的缺陷与不足

现行生育政策，在其形成过程中，存在一些缺陷与不足，甚至留有一些遗憾。其缺陷和不足主要有以下几方面：

（一）已确定的政策内容是不可以讨论的

现行生育政策，以一对夫妇只生育一个孩子为主要内容，这个生育政策实际上已经由核心领导层确定，余下的工作只是如何在实施过程中，更多避免这一决策有可能带来的负面影响。从现有的资料可以看到，中央召开座谈会，邀请各方面专家，也只是就有可能产生的问题进行分析，并提出对策，而并未涉及这项政策的制定本身。这项政策本身是否科学，是否有疑问，实际并不在讨论范围内。主要内容不允许讨论，修修补补的具体细节可以讨论，可以作一些修改。

（二）对人口增长的内在规律和特征缺乏了解

现行生育政策的整个形成过程，从 1980 年《公开信》提出到 1988 年确认，1991 年最终落地，时间跨度经历了 11 年时间。在此过程中，人口学家马瀛通、梁中堂等提出了一些不同意见，这些不同意见得到中央一线领导的高度重视，但由于整个环境受严格控制人口增长的思维影响，最终没有得到大面积采纳。这实际上是十分遗憾的事。实际上，20 世纪 80 年代，整个社会，从高层领导到学术界，再到具体的业务部门，对人口增长的内在规律和特征普遍缺乏了解，是政策形成过程中存有缺陷的重要原因。包括《公开信》起草过程中，参加中央座谈会的专家，虽然不乏从事自然科学和社会科学的专家学者，也有一些在今天看来属于国内著名的人口学者。但用现在的观点看来，在整个政策形成过程中，没有人从人口增长特征、内在规律提出不同意见，特别是对未来人口发展长期的影响，人们普遍认识不足。

此外，在现行生育政策形成过程中，自始至终没有考虑到农民群众的接受程度。1939 年 10 月，毛泽东在总结新民主主义革命从胜利走向胜利的时候

说："党的建设""统一战线""武装斗争"是我们党领导人民取得革命胜利的"三大法宝"。同时，毛泽东特别强调"群众路线"是"三大法宝"得以充分发挥作用的根本保证。而"现行生育政策"的制定过程，我们没有看到如何走群众路线，通过征求群众的意见，特别是广大农村育龄人群的意见，以使这项政策能够得到大多数育龄人群的理解和支持。

上述存在的问题，实际是一个发展过程中存在的问题，也比较好理解。80 年代初，中国大地仍然是百废待兴，一些领域的发展只是刚刚提上议事日程，即使那些后来被称为著名专家的学者，在人口学方面，无论是社会科学的专家学者或自然科学的专家学者，从其所接受的教育背景看，其人口知识储备也都明显不足。试想一下，人口学作为一门学科，在 20 世纪 50 年代就已经取消了，并销声匿迹，几乎一代人没有接受过人口教育，当时参与人口政策讨论的一些学者，也没有接受过系统的人口学教育。20 世纪 80 年代，整个国家对人口学的认识，包括对人口规律的认识，还处在起步阶段，很难设想，当时参会的诸多专家学者能够对人口增长规律形成较为深刻的认识。正因为此，也很难设想，他们能够在座谈会上提出更多更有价值的意见，特别是颠覆性意见。

在现行生育政策形成过程中，我们仍然可以看到，即使到了 80 年代中期，由于对人口增长内在规律缺乏了解，人们还往往只凭表象对人口增长的严峻性进行判断，而没有把政策主张建立在对人口增长内在规律和运行特征把握的基础上。虽然梁中堂、马赢通等敏锐地感觉到政策制定过程中出现了问题，也提出了很好的"两胎加间隔"方案来替代，（实践证明这确实是一个很好的方案），但从人口增长的内在规律去透彻分析这一方案的优越性也论述甚少。再加上对这一方案存在的一些争议（这些争议现在看来纯属正常），却没有对这些争议进行阐述，影响了这一方案在实践中的实施。

（三）对实践给出的结论缺乏清晰判断

现行生育政策的形成过程，实际是一个较为漫长的过程。如果说，70 年代末期、80 年代初推行的"一孩化"政策，政策的制定过程有很大随意性的话，那么，现行生育政策制定，特别对"农村中有实际困难家庭"的界定，却几乎用了十年，应当说是十分慎重的。但问题是，一对夫妇只允许生育一个孩子的政策，实践对此给出了明确回答，这是一项严重脱离中国实际的政策。是育龄人群，特别是农村育龄人群难以接受的政策。这一政策推行已经为此付出了惨重代价，制定现行生育政策的决策者对此心知肚明。而"独女户"的

试点，虽然社会效果较之“一孩化”有很大提升，但与“两胎加间隔”的政策相比，其弊端也十分显然。自 1984 年起在全国部分省区进行的“两胎加间隔”的试点，显示的效果清晰，有明显的优越性，学者们也提供了强有力的佐证，决策者应有一个明确的决断。而“两胎加间隔”的做法，实际是 70 年代“晚稀少”的另一种说法而已，除了试点地区显示的成效外，还有 70 年代 10 年的历史做出了说明。决策者虽然提出将其作为政策选项，但信心不足，有了一些不同意见，也没有坚持，并一直围绕试点做文章。试点已经给出了明确的结论，却因决策者信心不足。难以在更大范围内推行。“两胎加间隔”的试点，十年的“晚稀少”已经能够说明问题，在全国实施的“两胎加间隔”试点，效果也十分显然，最终没有选择这样一个生育方案作为政策的内容，实在是十分遗憾的事。这与前一个问题相联系，其症结是中央高层领导对人口运行规律和增长特征缺乏了解，因而对实践给出的结论无法做出清晰的判断。

如果说，70 年代末期和 80 年代初期推行的“一孩化”政策，由于随意和草率，实践已经给出清晰的答案，说明这项政策严重脱离群众，那么，在实践已经给出明确答案的情况下，继续坚持以“提倡一对夫妇只生育一个孩子”为基本内容的生育政策，就是一个十分遗憾的问题。

第二节 对支撑生育革命的理论依据进行反思

生育革命，从“晚稀少”改为“一孩化”，再向“独女户”转变，也有理论支撑，并作为制定政策的依据。对现行生育政策的制定过程进行反思，必然涉及对这些理论进行反思。

一 两种生产理论

20 世纪 70 年代末，“一孩化”生育政策的形成，其理论支撑就是两种生产理论。

两种生产理论，从其形成过程分析，只是为了说明唯物主义的基本原理。马克思和恩格斯早在建立唯物主义历史观时，就明确提出了“两种生产”的思想。他们指出：“人们为了能够‘创造历史’，必须能够生活。但是为了生活，首先就需要衣、食、住以及其他东西。因此第一个历史活动就是生产满足

这些需要的资料，即生产物质生活本身。”① 这种生产物质生活本身就是物质资料生产。1884 年，恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》第一版序言中说：“根据唯物主义观念，历史中的决定性因素，归根结蒂是直接生活的再生产。但是，生产本身又有两种。一方面是生活资料即食物、衣服、住房以及所必需的工具生产；另一方面是人类自身的生产，既种的繁衍。”② 这是贯穿《家庭、私有制和国家的起源》全书的一个基本思想，是对历史唯物主义的丰富和发展。

马克思、恩格斯一贯认为：两种生产是社会的物质生活，属于社会的物质关系。早在《德意志意识形态》中，马克思、恩格斯就指出：“一开始就纳入历史过程的第三种关系就是：每日都在重新生产自己生命的人们开始生产另外一些人，即增殖。”③ 又说：“生命的生产——无论是自己的生命生产（通过劳动）或他人生命的生产（通过生育）——立即表现为双重关系：一方面是自然关系，另一方面是社会关系”。④ 马克思和恩格斯论述两种生产理论，只是说明作为社会的物质生活的两种生产理论，对社会意识所具有的决定性作用。在《政治经济学批判》序言中指出：“物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程。不是人们的意志决定人们的存在，相反，是人们的社会存在决定人们的意识。”⑤ 而这样一个观点，正是历史唯物主义的精髓，也是马克思主义的基本原理。

（二）两种生产理论的适应是有严格含义的

“一孩化”的生育政策的出台是与当时党中央制定的“三步走”奋斗目标紧密相连的。中国在粉碎“四人帮”后，将工作重心从以阶级斗争为纲转到以经济建设为重心，几乎一切工作都服务于工作重心的转移。因而，要在 2000 年实现人均奋斗目标，这既是个政治目标，也是一个经济增长指标。要实现“三步走”的奋斗目标，2000 年，人均达到 1000 美元。这一指标与人口总量紧密相关。不仅要大力发展经济，也要有效控制人口增长。据此，一些学者提出按照两种生产理论，两种生产要相适应。要完成 2000 年奋斗目标，不仅经济增长需要维持 8% 以上的增长，人口总量也需要控制在 12 亿以内。只

① 《马克思恩格斯选集》第 2 卷，第 82 页。
② 《马克思恩格斯选集》第 4 卷，第 2 页。
③ 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，第 33、34 页。
④ 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，第 34 页。
⑤ 《马克思恩格斯选集》第 2 卷，第 82 页。

有严格实施一对夫妇生育一个孩子，只有采取这样一个最严格的生育政策，才有可能完成“三步走”的奋斗目标。

上述两种生产要相适应的观点成为“一孩化”政策产生的主要理论支撑。但这样一种理论观点本身就含有诸多缺陷。

两种生产理论是马克思唯物主义理论的基石，笔者在20世纪80年代初读人口学研究生时，一开始接触的就是两种生产理论。但这种理论，应当看作唯物主义的基本理论，却不能作为推行“一孩化”生育政策的理论依据。

人口生产与物的生产当然要适应，但何为适应？生产力发展水平不同，适应的标准也就有着巨大差距。中国长期的封建社会，生产力发展极其缓慢，庞大的人口数量是与当时的生产力水平相适应的。改革开放前的中国人口发展，也同样是与当时的中国经济发展水平相适应的。1978年前的中国，虽然也有了一些现代工业，但城市人口不足18%，大多数中国人生活在农村，中国的整体发展此时还只处于工业化初期。中国人口的规模、分布、生育水平等，都是与这样一个生产力发展阶段相适应的。中国要改革开放，提高人民生活水平，随着经济的发展和社会的进步，育龄人群的生育率也会随之下降，人口增长与经济增长之间的互动过程也不断适应。所谓“发展是最好的避孕药”，正是两种生产理论相互适应的经典总结。中国乃至目前全球生育率的急剧下降，正反映了中国经济社会发展的进步，反映了20世纪下半叶以来直至今日全球经济和社会发展的巨大进步对世界人口增长的影响。人为地要求人口自身生产与物的生产适应，且这种适应不考虑生产力发展水平和经济社会的持续进步，这种想象的适应，不考虑经济和社会发展的现实基础，也不尊重人口自身再生产的规律与特点，所带来的问题也就十分显然。这样一种做法，现在看来也十分清楚，不仅不是对两种生产理论的尊重，实际是对唯物主义原理的歪曲。由于过于看重人的主观能动性，完全不尊重人口自身再生产规律和特点，扣一个较为确切的帽子，就是“主观唯心主义”。

需要着重强调的是，马克思主义的两种生产理论，所谓的适应，一定是一个自然发展的历史过程，而不是发挥人为的主观能动性的结果。马克思等经典作家对此观点有过诸多论述。这种自然发展的历史过程，需要一定时间才能体现出来。也就是，随着物的生产发展变化，人的自身生产，或迟或早也会发生相应变化，以适应物的生产变化。这里所说的或迟或早，时间跨度至少都需要数十年，甚至更长。

人口再生产有其自身规律和特点，即使通过发挥人的主观能动作用，以推进两种生产相适应，也必须尊重人口自身再生产的规律和特点。在当时两种生

产关系的论证中，只是一味强调我国人口众多增长快不适应物质资料再生产，不知道这种“不适应”向“适应”转化需要一个历史过程。并且，完全忽略了人口自身再生产的规律与特点。而人口自身再生产的规律和特点清晰展示出来，需要较长的时间跨度。这些道理，包括当初参与政策制定的领导，甚至在政策制定过程中参与讨论的人口学者，对此都不是十分了解。后来这种人口和经济之间关系论证更简化成为“人均分母效应”而“泛滥成灾”，直到现在，仍有重要影响。当人们只把人口作为各种平衡关系对比的分母而追求人均指标的时候，就不难推演出人口数量越少越有利于人均指标提高从而越有利于发展的不科学的结论，而“一孩化”政策背后的人口与经济发展关系的论证恰恰就是这样一个逻辑。

即使退一步说，两种生产要相适应，就意味着“一孩化”，就意味着一对夫妇只允许生育一个孩子？难道“两胎加间隔”就是不适应？这显然站不住脚。

实践证明，“一孩化”政策出台，所依据的“两种生产理论”，对两种生产理论的解释是错误的，曲解了马克思经典作家关于物的生产与人口自身再生产相互适应关系的本来含义。此外，关于人口众多是经济发展障碍包袱的论证也存在重大缺陷。在市场经济条件下，与计划经济不同的是，人的潜力和能量得到最大限度释放，众多的人口，不仅不是发展的包袱，恰恰是市场经济充满活力的最重要特征。只有在尊重人口发展规律和特征的基础上，保持人口内部合理的结构（年龄、性别结构）、不断提高人口素质才更有利于社会经济的可持续发展，这才是人口影响经济发展的本质所在。

二 对人口的计划调控

与两种生产理论相适应，是对人口计划的调控，这既可以看作两种生产理论的组成部分，也可以看做是相对独立的一种理论学说。

中国长期推行计划经济，导致的结果是，整个国民经济长期停滞不前，人民普遍贫穷。正因为此，才需要改革开放，告别传统的计划经济，向市场经济转型，才有邓小平所说的“社会主义也可以搞市场经济”。但在整个国家在向市场经济转型的同时，人口却开始了计划性，尽管中央领导人逐渐放弃了对物的“计划性”，但对人口的“计划性”却达成共识。“发展才是硬道理”。发展取代革命，成为最核心的意识形态。而发展，就是实现“三步走”的战略目标，就是提升人均指标，就是发展经济，减少分母总量，严格控制人口。

国内的这种对人口“计划性”的意识形态转变，与国际上，特别是20世纪70年代罗马俱乐部提出的零增长理论相配合，使得众多人口完全变成了“负担”。生育率已经大幅度下行，还将继续下行，这个趋势已经十分明显，本不应采取极端的人口控制政策，如此一来竟成了需要全党全国严阵以待的“危机”。

现在看来，人口的计划性，较之物的计划性，可能更为荒谬。荒谬在于，把人们的生育行为，理解为可以随意控制的行为，这既违背了历史唯物主义关于社会存在决定社会意识的观点，也违背了人口增长的内在规律。

人类曾试图对物质生产实行计划生产，包括中国在内的原苏联等东欧国家也进行了几十年的艰难探索，但几十年探索的结果证明，对物的生产的计划性只能带来普遍的贫穷和经济增长的停滞，证明这条路没有走通。不然，就不会有邓小平同志的南方谈话，就没有邓小平“社会主义也可以和市场经济画等号”这样一个著名论断。

物的计划行不通，对于涉及有思想和感情的人的生育如何实行计划？现在看来，这条路也难以走通。人口发展只有预测，没有计划。所以，把降低生育率当做国家强制实现的目标，无论控制或者鼓励它都同样是荒谬的。

许多人以为，计划生育是按照具体生育政策规制的生育制度。这个认识是片面的。即使只生一个孩子，并不意味着什么时候想生就可以合法地生育；政策允许生第二个孩子，也不是可以自由地决定生育第二个孩子；哪怕尚未生育过，也不表明至少可以生育一个孩子。如同计划经济是按照政府计划生产的一种经济制度一样，计划生育不是一项或者几项生育政策，而是一种制度，是一种必须经过政府批准才可以生育的制度。所以，它不是符合生育政策的条件就可以生育的制度，而是一种必须经过政府审批才可以生的生育制度；它不是不生育了就与自己无关了，而是一项与每一个人都终生相关的社会制度。因为它是一种制度，这才有即使怀的是第一胎，但因为没有准生证而必须实施人工流产；否则，生育行为就是“超生”。它要求要么带环，要么结扎，可能要敲盖40多枚，甚至更多图章才可以发放准生证。云南省发生过59岁农民仍需结扎的事例，陕西安康农妇第一个是女孩照例可以再生第二个却被强制性流产，北京的“井居者”的第一、二个都是女孩符合“独女户”政策，但第二个女孩上高中却仍须交罚款……不管您是否有生育的意愿，农村育龄妇女离开户籍所在地外出打工，必须携带节育证明书；超过半年以上，无论在哪里都必须回到原籍检查她的节育环是否还在。如此等等，不一而举。

为保证“人口计划性”的落实，“计划生育工作一票否决制”是这项制度

的重要特征。一个单位，如果计划生育目标没有完成，倘有一个计划外生育，不只是不可以当先进单位，全体员工也无法得到应发的奖金，不可以领取本该打入每月基本工资中的第 13 个月的工资。按说，一个人超生与同单位同地区的其他成百上千，甚至成千上万的人有何关系？但是，它就是要把所有的人连结在一起、息息相关。计划生育所谓的计划性，就是人为制造了与人民群众的矛盾。解决这一问题的根本出路只能是通过停止计划生育的“计划性”，回归家庭计划，回归由人们自主决定生育权。

三 人口对资源环境的压力

“一孩化”政策出台的另一理论基石是人口众多对我国资源环境产生了巨大压力，在此基础上的“人口增长已经逼近资源环境所能承受的极限”，适度人口理论更是广为流行，这也使得“资源环境有限论”成为“一孩化”政策，包括现行生育政策制定的一个重要的理论支撑。

众多的人口，对资源环境确实有着巨大压力，这似乎是一个真理性的认识。但如何破解这一压力，实际上与前一个问题类似，在人口与资源关系方面，也仍然是一个历史发展过程，而不是人们随心所欲就能改变的过程。即使人们主观能动性想发挥一些作用，也必须建立在尊重物质资料生产方式与人口自身规律和特征的基础上。

中国自改革开放以来就存在资源与环境的问题，特别是在当下尤甚。但如何破解中国资源与环境问题，需要对影响中国资源环境的主要症结作一分析，才能够给出清晰的答案。

中国 36 年高速发展，以高能耗、高排放、高污染为特征，过度依赖资源，以环境损坏为代价的增长模式已经陷入诸多困境，难以为继。实现发展方式的转变刻不容缓。为此，从 1995 年党中央国务院提出，增长方式的转变，以后又改为发展方式的转变，至今已提出 20 年。问题是，人口数量的增长在这里究竟扮演怎样的角色？中国环境问题的产生，主要是哪些因素起作用？这些是需要厘清的问题。

1978 年中国开始了市场化取向的改革，1992 年邓小平的南方谈话。提出社会主义也可以搞市场经济。1993 年中共十四届三中全会，明确提出了建立社会主义市场经济体制，由此开启了改革开放的新一轮高潮。问题是，由于对市场经济的理解存在缺陷，政府高度介入，半计划、半市场成为中国市场经济的主要特征，政府成为配置资源的基础和决定性力量。政府奉行公司主义，中

国的国务院实际是一个总公司，各省区市的政府实际是分公司，各地市县的政府是第三、第四级公司，在片面发展观的驱使下，再加上政绩考核标准存在缺陷，唯 GDP 至上，导致各级政府对 GDP 过度崇拜，使经济增长长期过度依赖资源消耗，高耗能、高污染、高排放是这一经济增长方式的重要特征，这就使得虽然在这一期间，经济保持了高速增长，但却带来严重的环境污染问题。因而，当今中国资源环境问题的症结，是发展方式出现了问题没有及时转变。要改变这种过度依赖资源，以环境损害为代价的经济增长，重要的是转变经济增长方式，抛弃片面的唯 GDP 至上的发展观，向以科技创新、管理创新、劳动者素质提升为支撑的低能耗发展方式转变。

把人口数量的增长归结为资源环境问题的主因，并以严格控制人口数量为手段来解决资源环境问题，在现实中危害巨大。其缺陷在于，一是把解决我国资源环境的问题简单化了，产生了方向性的误导，不利于发展方式的转变，不利于我国资源环境问题的真正解决；二是把人口因素作为主因而实施严厉的计划生育政策，不仅破坏了人口自身发展变化规律，而且，不利于社会经济可持续发展，最终也不利于资源环境问题的解决。

从历史上看，源自马尔萨斯的人口突破资源环境极限假说从未得到验证。今后也不可能。因为，其一，地球系统是开放的，其承载力是随人口变化而变化的；其二，人口增长不会无止境，会走向平稳，甚至衰退；其三，人类在不断地调整自身与自然的关系，寻求可持续发展之路。所以，在当今全球化的大背景下，我们必须以开放的、全新的视角看待和解决我国人口、资源环境问题。“资源环境有限论”虽值得关注，但无助于我们真正解决人口问题。

第七章

生育革命

代价，少生多少人？

如果没有生育政策革命性改变的话，继续推行原有“晚稀少”的生育政策，且在改革开放这样一个宏大历史背景下，努力做好宣传教育和服务工作，中国妇女生育水平，出生人口性别结构，人口的年龄结构和人口老化程度等诸多指标，都会比现在更为合理和平衡，人口总量也会比现在更少，更不需要付出极其惨重代价。

——作者

要对生育革命的总体效益作一评价，首先遇到的问题是，怎样看待历年的生育水平和目前的生育水平？如果不能对历年的生育水平和目前的生育水平作一个实事求是的分析，就难以对生育革命的效益做一个科学的评估。在对这一问题进行分析之前，有必要对全球的生育率作一分析。

第一节 全球低生育率

一 全球的低生育率持续下降

1968年，美国学者埃里奇（Ehrlich）在《人口爆炸》一书中预言："鉴于世界人口的爆炸性增长，地球终将不能养活人类，本世纪70年代全世界将经历一场饥荒，将有几亿人饿死。唯一的措施是要进行人口控制。"埃里奇的观点引起人们对"人口爆炸"的恐慌。1972年，美国麻省理工学院教授梅多斯（Meadows）带领一个研究小组，利用电子计算机编制了一幅关于世界未来图景的报告，提交给罗马俱乐部。罗马俱乐部以《增长的极限》对外发表。给西方各国带来了巨大震撼，并影响了一代人。《人口爆炸》和《增长的极限》这两本书在人口方面的思想十分接近，都是宣称地球已经面临着"人口爆炸"的危机，如果政府不采取有力措施，人类灾难就会降临。

持续增长的人口，给全球敲响了警钟，因而，追求人口零增长，推广家庭计划和人口控制，在全球形成了高潮。但十年以后，人们突然发现，一些发达国家的生育率已经降至更替水平以下，这种情况到90年代进一步蔓延到越来越多的新兴工业化国家，并进一步蔓延到诸多亚洲国家，从全球范围看，生育率越来越低。20世纪70年代开始全球生育情况发生了质的变化。根据联合国的资料，发达国家平均生育率在70年代中期低于更替水平2.1，2005~2010年只有1.66。不到40年时间，低生育水平已经不是发达国家独有的现象，而是蔓延至相当多数国家。时至今日，世界上高生育率国家已经很少了，而且集中于少数极不发达国家。按世界银行公布的数据，全世界224个国家和地区中，2008年时只有16个国家的总和生育率还在5.5或以上。而这些国家的死亡率也很高，包括乌干达、索马里、乍得、安哥拉、阿富汗等，预期寿命只有50岁左右。

与此相反，世界上有更多的国家生育率依然在下降。1970年，总和生育率为5~6，且人口在100万以上的国家有23个；至2008年，上述国家中大部分均已下降到2左右。这包括哥斯达黎加、巴拿马等小国，还有印度尼西亚、巴西等人口大国，也包括土耳其、黎巴嫩等穆斯林国家。

1995年年中全球人口数57.02亿，出生率24‰，死亡率9‰，人口自然增长率1.5‰，总和生育率3.1。根据联合国人口司《世界人口展望》报告

(1992)，全世界人口出生率由1950～1955年的37.5‰下降到1990～1995年的26‰，下降了30.67%，同期发达国家下降了37.17%，发展中国家下降了34.23%；死亡率全世界由1950～1955年的19.7‰下降到1990～1995年的9.2‰，下降了53.30%，同期发达国家下降3.96%，发展中国家下降62.70%；总和生育率全世界由1950～1955年的5.02下降到1990～1995年的3.26，同期发达国家由2.83下降到1.91，下降了32.51%，发展中国家由6.19下降到3.64，下降了41.20%。而到2008年，全球总和生育率已经下降到2.6，发达国家下降到1.6，发展中国家下降到2.7。根据以上数据分析，全世界生育率水平自50年代以来处于下降趋势，其中发展中国家的生育率下降速度要比发达国家快。总的来看，总和生育率在亚洲和拉丁美洲下降的速度较快，在非洲下降得最慢。

《联合国世界人口展望报告》(2006年修订版）提供的数据显示，2005年到2010年间世界各国的平均总和生育率为2.55，2013年世界平均总和生育率已进一步下降为2.47。

70年代初，人们还在惊恐由罗马俱乐部所描绘的人口爆炸，但不过40年时间，全球的低生育率已经扑面而来，人们现在正为全球的低生育率而忧虑。现在看来，对人口变动的规律，人类的认识还十分有限，还需要开阔视野，需要用一个较长的时间跨度，30年，甚至50年，才能对此有一个较为清晰的认识。

人类文明就是一部人口不断增长的历史，从一百年前的10亿人口，再到今天的70亿，一直在突破原来的纪录。早在人口还没有10亿时，马尔萨斯就警告地球已经无法承载更多人口，但现在世界人口已突破70亿大关，全球的人们却普遍比过去生活得更好。如果说人口会一直无限增长，人们也许还有担心的理由，但时至今日，人口的变化趋势已经发生了根本性的转变。随着避孕措施的普及和社会经济的发展，全球生育率持续下降，在今后20年内，甚至更短时间内，将会降至更替水平以内，世界人口无限增长的前提不再成立。

低生育率对未来人口与经济社会发展带来诸多负面影响，引发了低生育率陷阱的讨论。目前这种态势仍在演变，在全球范围内引起关注。联合国就低生育率问题召开了专家会议，讨论了低生育率在全球范围的演变趋势，诸多专家学者实际是持悲观态度，即，全球的生育率持续走低的趋势不可阻挡。人类文明，作为人口不断增长的历史，也将就此终结，进入人口下降的通道。

二 东亚国家生育率变动

全球生育率下降，中国周边国家和地区的生育率值得国人关注。日本，作为高度发达国家，生育率已经下降到较低水平，似乎借鉴意义不大。但新加坡、韩国和中国台湾地区，这些曾经也实施人口控制的新兴工业化国家和地区，其生育率的变动，对我们富有启示和借鉴。

（一）新加坡

20 世纪 60 年代，新加坡人民行动党执政，为了应对失业与住房两大难题，时任新加坡总理李光耀认为应当从控制人口着手，于是，新加坡政府推出“家庭计划”，提倡“两个就够了”。1968 年推行合法堕胎法令。自此，新加坡生育率急剧下降，从 1960 年总和生育率 5.45，下降到 1984 年只有 1.62。

人口持续的减少，给新加坡发展带来危机。1984 年，新加坡提出新的人口政策，鼓励接受高等教育的夫妇生育三个或以上孩子，但生育率受人们的生育观念的影响，不是政府希望生育就能够生育，鼓励的结果，却是未升反降。从 1987 年开始，新加坡大幅度调整政策，宣布采取“新人口政策”。新政策的口号是：“3 个孩子，或者更多，尽你所能最好。”为此，政府推荐了以下一些鼓励生育的措施。一是减少所得税。1987 年 1 月 1 日以后，凡生育第三胎的夫妇纳税减少 20000 新加坡元，它是从双亲中的一位所得税中扣除的。此外，从母亲的收入所得税中减少 15% 的条例也适用于那些 1987 年 1 月 1 日以后生育三孩并参加工作的母亲。二是小学入学优先。三孩家庭的孩子优先入学，这一措施和过去恰恰相反。三是对产妇费用实行补贴。分娩第四胎所补贴的住院费用几乎与双亲的收入相当，这一收入也许高达 3000 新加坡元。这也是为什么只有那些符合条件的夫妇才被鼓励生育第四胎。四是流产和节育咨询。积极推广在私人诊所以及医院里为人们提供有关流产和节育措施方面的咨询。此外，还提供流产术之后如何继续避孕的帮助。

虽然采取多种措施鼓励生育，但收效甚微，从 1987 年到 1996 年生育水平较为稳定，总和生育率一直徘徊在 1.7 左右。以后持续下滑，2002 年之后只有 1.2 左右。2010 年新加坡华人生育率只有 1.02。很多人都认为新加坡生育率的下降与当年李光耀限制生育政策有关，纷纷责怪李光耀的政策失误，但很多人不理解，生育率下降，实际是由生育率内在规律所支配，是一种全球性潮流，新加坡不是一个特例。由于鼓励生育难以为继，现在新加坡也与中国大陆

沟通，鼓励高素质的在新加坡经受教育的人才选择留在新加坡，试图通过采取宽松的移民政策吸引移民，以保持人口合理增长。

（二）韩国

韩国的生育率变化与新加坡类似。20 世纪 50 年代中期，朝鲜战争结束之后的大韩民国一贫如洗。从 20 世纪 60 年代初韩国开始经济起飞，1962 年提出提倡“一对夫妇生育两个孩子”。随着经济的发展，生育率从 70 年代的总和生育率达到 5 以后不断下降，80 年代中期下降到更替水平，90 年代进一步下降，到 90 中期已经下降到 1.8 以下。生育率的持续下降，引发了韩国人口学界的争论。韩国人口学界就“是否继续鼓励少生的生育政策”展开辩论。结果主张放开生育控制的观点占了上风。韩国于 1996 年转而取消生育控制，开始实行鼓励生育政策。但与新加坡和中国台湾地区一样，随着经济和社会发展，生育率下降的趋势不可避免。虽然采取鼓励生育政策，但只能延缓生育率下降步伐，2010 年的总和生育率只有 1.22。

（三）中国台湾

中国台湾地区，包括台湾所管辖的金门马祖和澎湖列岛在内，全部面积只有 3.6 万平方公里，人口长期维系在 2300 万。

台湾的经济起飞严格说是从 20 世纪 70 年代初开始的。但在 60 年代初，台湾就为经济起飞创造了条件。从 1965 年起，台湾地区开始推行“家庭计划”，提倡“一个不算少，两个恰恰好”的政策。这与 70 年代中国大陆推出的晚稀少政策十分类似。说明两岸在生育上的思维高度类似。随着经济的起飞，台湾育龄人群的生育率从 60 年代中期的总和生育率 5 左右，下降到 80 年代中期的 2.1，接近更替水平，1989 年下降到 1.68。生育率的持续下降，引发了台湾主管部门的关注。台湾转向鼓励生育阶段。其“家庭计划”口号转变为“一个嫌太少，两个恰恰好，三个不嫌多”。虽然转向鼓励生育，但只能延缓生育率下降的幅度，2010 年台湾育龄人群的总和生育率已经下降到 1.0 以下，生育率仍然呈现持续下降的趋势。

图 1 是新加坡、日本、韩国和台湾地区总和生育率变化图（1960 ~ 2010 年）。从图中可以看出，从 90 年代以后，这些国家和地区的生育率就下降到更替水平以下，到了 2010 年以后，生育区间大体在 1.5 以下。进入低生育水平时期。

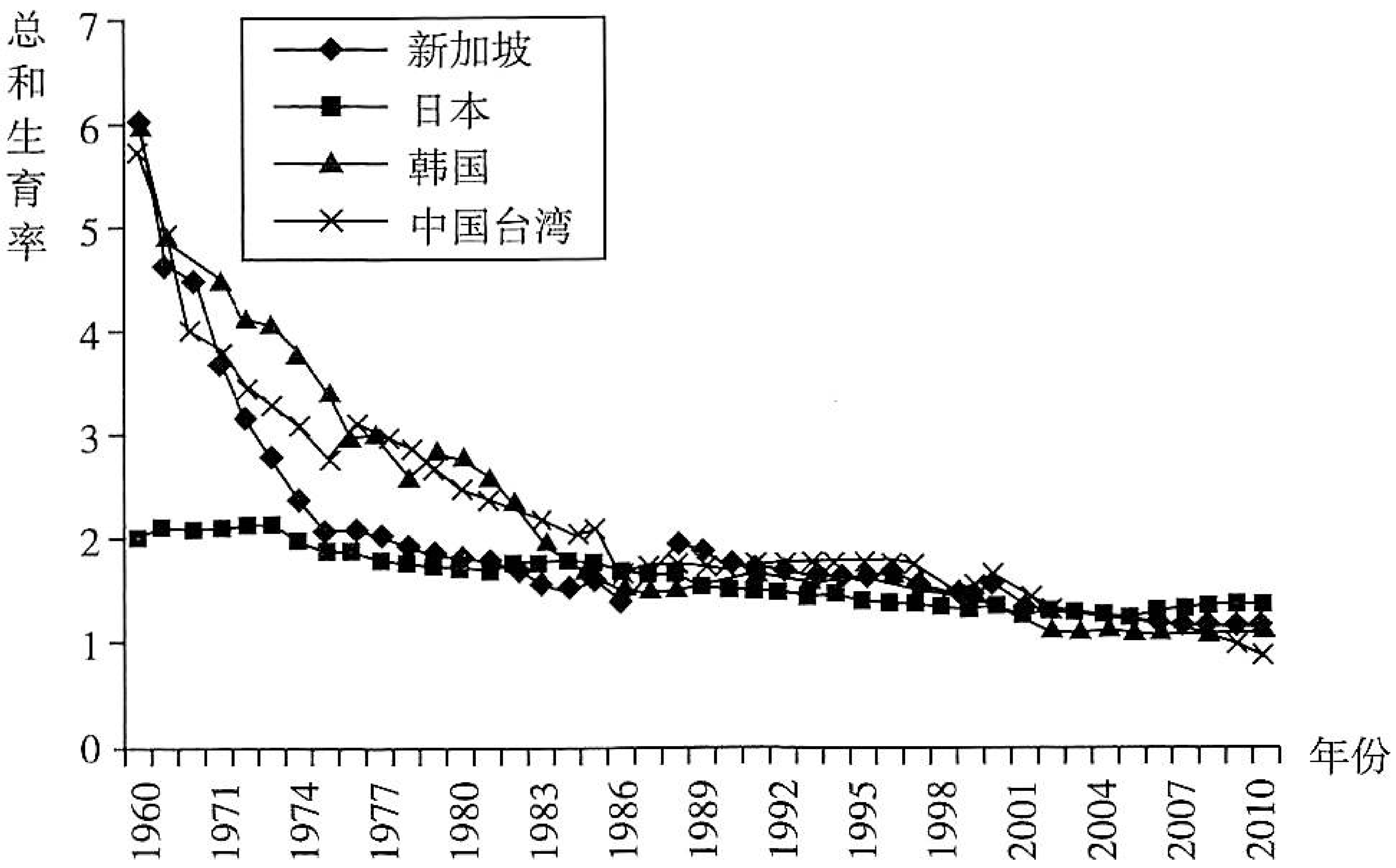


图 1 新加坡、日本、韩国和台湾地区总和生育率的变化（1960～2010 年）

小结

东南亚的新加坡、韩国与中国台湾地区在人口转变模式、历史文化、经济发展等诸多方面，与西方国家有一定的区别，与中国有很大的相似性。这些相似性可归纳为：

一是下降时间呈现规律性特征。这些国家和地区的生育率从 20 世纪五六十年代开始下降，在 80 年代已经低于更替水平。之后下降速度有所放缓，进入 21 世纪后继续下降，降至 1.3 左右，目前正面临着全球最低的生育率。

二是人口转变与社会经济快速发展同步。这些国家和地区生育率的下降与工业化、城市化、教育水平的提高、婴儿死亡率与儿童死亡率的下降同步，伴随着人们的生活方式、价值观念、婚姻家庭观念的转变。由于这些国家和地区非婚生育的比例很小，人们延迟结婚或选择不婚，终身不婚比例持续上升、平均初婚与女性初育年龄上升很快。

三是历史文化与家庭传统的相似性。这些国家和地区受儒家文化的影响较深，重视传宗接代，重视代际的关系，有保持大家庭的喜好；存在较强的男性偏好，“男主外、女主内”的传统性别分工较为普遍。社会普遍不认同非婚生育。

四是人口政策轨迹类似。人口政策轨迹类似。新加坡、韩国与中国台湾地区都是从 20 世纪 60 年代开始推行家庭计划，并上升为政府行为。家庭计划与中国 20 世纪 70 年代推行的晚稀少政策类似，这被认为对生育率的下降起到了重要作用。但 20 世纪 90 年代以后，都先后对人口政策进行了调整，从提倡节

育转向鼓励生育。其政策调整前后的动因、过程及效果可为中国生育政策的调整提供有价值的参考。

三 影响全球生育率下降的因素

生育率变动有其自身规律。无论是发达国家，还是中国周边的国家，生育率下降，都是受其内在规律支配。影响生育率的下降因素很多，但大同小异，主要可归结为以下十个方面：

（一）养育孩子成本增高

城市化的快速发展，大量的农村居民向城市转移，导致养育孩子的成本也有很大不同。从家庭投资角度分析，养育孩子也是一个投资的过程，这种投资包括物质的和精神的两个方面。孩子越多，边际成本越低，而养育一个孩子，所付出的成本自然也就越高。随着全球化的发展，城市化水平快速推进，目前全球有近 60% 人口生活在城市，城市的生活方式席卷全球，城市孩子的养育成本与自然经济的农村相比，自然有了大幅度提高。而生活成本的提高，对抑制生育率具有直接明显的作用。近年来，国内大量生育意愿调查的结果显示了生育成本的提升对生育率下降有着重要影响。

（二）避孕水平的提升

在避孕套、避孕帽和子宫颈帽等发明之后，19 世纪西方国家生育率就快速下降；20 世纪 60 年代初口服避孕药和宫内避孕环研制成功后，更是推动了全球生育率的下降。中国在 20 世纪 70 年代初推广计划生育，大力研制避孕节育技术，极大推进了中国避孕节育技术水平的提升，因而极大推进了中国育龄人群避孕水平的提升。避孕水平的提升，使“性”和“育”分开，性享受的流行，在全球的蔓延，无疑也对生育率的下降起到重要推动作用。

（三）结婚率降低，单身、丁克人群增加

自 20 世纪 70 年代以来，美国、欧洲等单身和丁克人群增加，成为一种时尚趋势并席卷全球。一对具有生育能力的夫妇自愿不要孩子，也就是我们所说的“两人世界”，又被称为“丁克家庭”。单身、丁克人群的增加，因素较为复杂，中国在 80 年代曾因这一现象嘲笑欧美国家，说是年轻一代精神空虚、不负责任的表现。但也有人认为，选择丁克家庭是现代人注重自我发展和追求

个性自由的反映。近年来，中国北京、上海、广州正在追赶领跑亚洲的香港，也逼近欧美国家。因为中国也到了这样一个发展阶段。丁克家庭带来的一些问题：使离婚变得更加容易，也就带来了潜在的不稳定因素；选择“不育”，对中国传统家庭伦理是一种冲击；有悖于人类正常繁衍的自然规律。上述这些因素无疑会对生育率产生重要影响。

（四）离婚率升高

中国在20世纪80年代讨论的一个话题，就是如何看待中国的离婚率升高的现象，是道德水准下降还是一种社会进步，等等。现在看来，离婚率升高，很难用进步或落后衡量，只是现代社会生活丰富多彩，发生重要变化的反映。离婚率增高，影响生育时间，女性缺乏安全感，不敢生孩子；另一方面使得抚养成本增高。

离婚率升高，带来的一个问题是，“单亲家庭”成为一个引人注目的流行词。据统计，单亲学生的比例也越来越高。单亲家庭给孩子带来的问题越来越多，部分单亲学生因父母的离异而产生心理疾病，不仅影响正常的学习生活，还衍生了一系列社会问题。单亲父母为弥补不健全家庭给孩子带来的心理创伤，对孩子百依百顺，不知溺爱会严重妨碍孩子心理的健康成长。而冷淡、粗暴、放任不管与溺爱一样，同样会极大地妨碍孩子心理的健康成长。因此，任何不适当的教育方式，都是导致单亲家庭子女各种性格缺陷的不可忽视的重要因素，其消极影响是不能低估的。

而单亲家庭出现的各种负面影响，又会进一步提升单身和丁克人群比重的增加，进而影响生育率。

改革开放以来，中国离婚率持续增加，现在已经直接追赶欧美等发达国家水平，无疑对生育率下降产生一定影响。

（五）就业和生活压力大

全球城市化水平的持续提升，大量农村人口拥入城市，绝大多数的城市都面临着沉重的就业负担。对育龄人群来说，也带来就业和生活的压力。今天不努力工作，明天就有可能被淘汰。竞争的环境使人们的压力增长，正因为此，许多人不敢生孩子。

（六）妇女教育水平和劳动参与率提高

教育时间的延长降低了妇女的生育意愿，也使得女性育婴期大为缩短。劳

动参与率提高，使得夫妻双方都得将大量时间用于工作，没时间和精力养育孩子。随着现代化水平的推进，全球妇女的教育水平和就业率也随之提高，这也在一定程度上抑制了妇女生育水平。

（七）婚龄、育龄时间的延迟

由于受教育时间的普遍延长，以及就业压力的增大等诸多社会因素，导致普遍的婚龄、育龄时间的延迟。而这也抑制了生育率。

（八）生活情趣的多样性所致

现代化人的生活方式丰富多彩。由于电影、电视、电脑，甚至近年来微信的广泛使用，人们生活内容日益丰富。参与社交活动增多，人的社会性进一步增强，影响了人们对生育数量的追求。

（九）不孕不育比例剧增

由于生活压力等诸多因素，全球不孕不育比例剧增。中国也不例外。对2001年计划生育调查数据的分析表明，中国原发性不孕率高达17%[①]，即超过六分之一的育龄女性属于不孕不育范围。世界卫生组织认为不孕不育将成为仅次于肿瘤和心脑血管病的第三大疾病。而不孕不育比例剧增，也影响了生育率的提高。

（十）其他社会因素

其他社会因素，包括不健康的食物对生育的影响，性病泛滥导致不孕的增加，生活因素的影响导致男人生育能力的下降，生活水平提高降低了女性生殖能力等，都对生育率的下降有着不同程度的影响。

此外，20世纪70年代以来联合国人口基金在全球对人口控制运动的推广，也对全球生育率的下降起了积极促进作用。

上述影响生育率的诸多因素，都可归结为发展。城市化的进程带来人们生活方式的巨大变化，教育和收入水平等经济和社会发展对人们生育的影响，证明了“发展是最好的避孕药”这一唯物主义观点的正确性。目前全球的发展仍在继续，对生育率的影响仍在继续，且这些影响随着人们的社会性增加，日

① 高峻、高尔生：《中国育龄妇女不孕率及其影响因素分析》，《中国卫生统计》2005年第1期，第27－29页。

益成为一种不可逆的过程，这就使得生育率的下降成为全球不可阻挡的历史潮流。人类，正面临着全球生育率的持续下降，给人类未来带来诸多的不确定性，并广泛影响人类生活的方方面面，包括人们的生活方式，对此，我们应有清醒认识。

第二节 中国生育水平和生育水平的评估

与全球生育率下降的潮流相吻合，中国妇女生育水平在20世纪90年代初也开始下降，并已经下降到接近更替水平，以后进一步下降，达到更替水平以下，完成了生育率质的转变。

与其他国家不同，中国对低生育率的认识较浅，长期缺乏较为深入研究，同时也存在巨大分歧。即生育率下降是一种历史性潮流，还是只归结为计划生育工作因素所致。由于长期以来对低生育率采取不承认或漠视的态度，即使勉强承认生育率下降的事实，对生育率下降现象的解释也主要归因于计划生育的努力，并认为这种努力还很不稳固，稍有放松，生育率就会反弹。而对非计划生育因素长期采取无视的态度，并把种种非计划生育因素对生育率下降的影响，也归结为计划生育因素所致。认为生育率仍需要严控，警钟需要长鸣。现在看来，这种观点很不实事求是，也不符合人口变动的规律，对中国未来长期发展是一种十分有害的认识。

一 中国已进入低生育水平时代

中国的生育革命创造了世界人口史上的一个奇迹。仅仅在20世纪70年代，中国的总和生育率就由接近6，下降到接近更替水平。然后，由于采取“一孩化”生育政策，生育革命导致了生育率的反弹，欲速则不达，使得中国妇女实际的生育水平迅速上升。但改革开放给中国社会带来的进步是全方位的。随着中国经济和社会持续发展，生育率下降的历史性趋势不可避免。

国际社会通常将低于更替水平的生育率称为低生育率，而将低于1.5称为很低生育率，将低于1.3称为超低生育率。总和生育率低于1.5并持续多年，会对未来的人口数量与结构产生重大的影响，并且在短时间内难以恢复到更替水平。而超低生育水平产生的人口后果更为严重。因此有了“低生育陷阱”的说法：生育率一旦下降到一定水平（TFR = 1.5）以下，还会不断下降，很难甚至不可能逆转。

1990年，中华人民共和国进行了第四次人口普查。自此以后，中国的人口普查，进入了常态，每十年开展一次人口普查。

“四普”资料显示，中国妇女总和生育率为2.3。中国生育水平已经下降到接近更替水平。“四普”资料，在当时很多专家学者看来，数据偏低，似乎不太可能。1992年，由国家计划生育委员会组织的全国38万人抽样调查显示，1990年总和生育率为2.04，1991年为1.66，中国妇女生育水平第一次降到2.1的世代更替水平以下。结果一出，人口学术界哗然。几乎本能的第一反应就是中国生育调查统计存在严重的出生漏报，并不相信这些结果的真实性。不仅组织方国家计生委不承认这个数字，一些人口学者也认为，中国的总和生育率肯定没有这么低，一定存在大量的出生漏报。于是人们期望1995年全国1%人口抽样调查能取得可信的生育率，结果全国1%人口抽样调查资料显示的生育率还是很低；接着又期望2000年全国人口普查能够揭示真相，结果是再次令人失望。实际上，此后的1995年全国1%人口抽样调查、1997年全国人口与生殖健康调查、2000年全国人口普查、2001年全国人口与生殖健康调查、2005年全国1%人口抽样调查以及1994年以来各年的全国人口变动抽样调查（即1990年普查以后几乎所有的全国人口调查）都在不断重复显示出很低的生育率结果。

自1992年以来，20多年来，几乎所有全国性人口调查统计均反映生育率已经降至更替水平以下，并在一个较长时间低于1.5以下。也就是说，中国妇女生育水平已属于“很低生育率”。由于我国城镇人口实行独生子女政策，因此城镇生育率甚至显著低于1.0，这种情况可以称得上是“超低生育率”了。

虽然统计上的“低生育率”已经持续多年，但主管部门似乎不能理解和正视中国已进入低生育率时代这一事实，并在一个较长时期采取了不承认的态度。90年代以后历次调查的生育率总是处于很低水平，而且历次人口普查数据，经过回溯推算，还不断肯定以往年份的生育率就是很低的事实。这样一来，一些学者假定的大规模出生漏报总是不能证实，怀疑生育率调查未能正确反映的所谓“（较高的）真实生育水平”也始终是难见踪影。

2000年，中国大陆进行了第五次全国人口普查。“五普”资料显示，中国妇女生育率已经降至1.22，经统计部门调整后也不过为1.4。于是在2003~2004年有过一番关于真实生育水平的热烈讨论。尽管众说纷纭，难寻共识。唯一可接受的共识是生育率已经处于更替水平以下，但对具体水平的认识差异很大。虽然有关部门也采用了“低生育水平”来描述当时的生育状

况，但是该口径过于宽泛，反映出对于生育率究竟低到什么程度并没有把握。

2010 年全国人第六次口普查数据显示总和生育率只有 1.18。国家统计局 2011 年和 2012 年抽样调查显示，这两年的生育率仅为 1.04 和 1.26。

二 中国妇女生育水平，假定为 1.8

有人说历史是任人打扮的小姑娘，其实在过去几十年里，中国妇女的生育水平（总和生育率）几乎也成了任人打扮的小姑娘。人口研究的确有它的复杂性，但是一个如此基本的人口数据，这么多年掰扯不清，也算是个国际笑话了。①

生育水平成了任人打扮的小姑娘，是因为，长期以来，中国妇女确切的生育水平很难说清楚。既然没有办法准确判定生育率水平，一种简单方法就问世了，把生育率假定在 1.8。

为什么把生育率假定在 1.8 呢，2007 年 1 月公布的由国家人口和计划生育委员会组织学者撰写的《国家人口发展研究报告》认为："全国总和生育率在未来 30 年应保持在 1.8 左右，过高或过低都不利于人口与经济社会的协调发展。"也就是说，生育水平之所以确定为 1.8，就是为了人口与经济社会协调发展。这种观点实际是把人们生育水平看做可以随意把控的量，其思路正是人口有计划生产的观点。而这种观点，本书在第六章中已做过认真清理，完全是一种主观唯心主义产物。

《国家人口发展研究报告》写到，"20 世纪 90 年代中后期，总和生育率已降到 1.8 左右，并稳定至今。"也就是说，从 20 世纪 90 年代的中后期到 2007 年 1 月，即《国家人口发展研究报告》公开出版时，国家计生委认定的 1.8 总和生育率，十多年的走向是一条水平线，都是 1.8。

2010 年第六次人口普查数据公布后，因为总和生育率已经下降到 1.18，主管部门才将总和生育率下调为 1.64。

按照中国目前的年出生人口总量，总和生育率每相差 0.1，对应的每年出生人口就会相差 100 万左右。以上述观点中最高的 1.64 和最低的 1.18 相比，对应的每年出生人口相差 400 多万。

① 《生育率迷思》第一财经日报，2014 年 2 月 28 日。

虽然现实生活中生育水平早已进入低生育阶段，但调查中的统计数字却可以做些文章。例如，2005 年全国 1% 人口抽样调查表明当年生育率为 1.33，而 2006 年国家计生委组织的全国人口和计划生育调查则反映 2005 年生育率为 1.74。由于这两项调查，前者为国家统计局负责，后者是在国家人口和计划生育委员会主持下开展的，因而得出了相差较大的两组数字。实际上，以往十多年中的人口规划、决策和工作，包括 2004 年启动的国家人口发展战略研究，都是以生育水平稳定在 1.8 左右这个假定为前提操作的，并未考虑过“很低生育率”甚至“极低生育率”的可能性。但事实却说明，历次生育率调查和人口普查的数据基本属实，中国生育率早已进入“很低”水平，甚至有可能接近“极低”水平。

由于自 1992 年以来，几乎每一次生育和人口调查都证实了生育率低于 1.5 以下，属于“很低生育率”，但是国家人口和计划生育委员会及由其直接领导的中国人口学会却对生育率如此之低持怀疑和不承认态度。他们用虚夸的生育率预测中国人口在 2000 年会超过 13 亿、在 2010 年超过 14 亿。受此误导，1996 年国家制定的“九五”计划提出“全国人口 2000 年要控制在 13 亿以内，国家制定的“十五”计划提出“2010 年要控制在 14 亿以内，任务艰巨”。实际情况则是，我国人口规划、宣传、决策并不是依据调查数据所一再证实的“很低生育率”，而是长期沿用 1.8 这个生育率假定。所持的观点仍然是，人口形势仍然严峻，生育水平还不稳固，工作稍有放松，就会出现反弹。这种老调，已经弹了 20 多年，完全无视已经变化的现实，与实际已经完全脱节。

总和生育率是一个非常基础和核心的数据。在生育政策调整方向上的不同意见，一个重要原因是对总和生育率水平的认识不同。对总和生育率争议，让我们错失了调整生育政策的最佳时机，现在已经延误了十年左右。这说明，总和生育率上的争议，并不是一个简单的学术争议。它直接导致对中国人口与计划生育形势的判断，关系到中国计划生育政策的走向。

三　生育水平误判，认识上的原因

多年来对生育率的认识之所以严重滞后于生育水平的现实变化，主要是受到一种思维定式的影响，在认识上存在盲区。这种思维定式认为能够使生育率下降的只有计划生育工作因素，而完全无视经济和社会因素对生育率的巨大且长期的影响。近年来，计划生育行政管理工作力度不是加强了，而是削弱了；在此情况下，按理说生育率只可能上升，不可能下降，更不可能显著下降。

为了解释这个想象中的结论和实际调查结果之间存在的明显不符，唯一能够做的工作，就是过分夸大统计中的漏报，特别是群众超计划生育的瞒报和基层政府为政绩有意低报统计数据所占的比重。

应当承认，各级政府出于政绩考虑，普遍以考核的指标内容为依据，有组织地逐级在其统计中“注水”。这种虚报的人口计划完成情况，因其所依据的是生育政策，所以就与计划生育政策所限定的计划出生人口数颇为近似，从而把本应尽最大努力才能完成的年人口计划，竟按偏紧的生育政策所限定的计划出生人口数上报而轻松完成。

统计数据水分严重可能是中国特有的现象。不仅仅是计划生育系统，几乎每个领域，只要有政绩评价指标，且这种政绩评价指标与领导人的升迁有关联，就一定会有统计中的水分。计划生育系统，统计工作中的水分可能更为严重。这与计划生育系统创造的“一票否决”有密切的关联。只要计划生育工作没有做好，其他做得好也白搭。因而，计划生育系统中瞒报和低报的情况确实普遍存在，但这种统计水分所占的比重有多大，是否足以影响统计结果的有效性，是很值得怀疑的。按照一般规律，即使当年存在出生漏报，后来的调查，尤其是人口普查，应当能够推算出真实的生育率。如果一直存在大量漏报，那么以后的调查应当对以往生育率有大幅度的修正性调高。然而现实是，后期的调查不但没有修正，反而一再肯定以往调查得到的低生育率。由此可见漏报对统计结果不存在实质性、全局性的影响。

正由于上述误区存在，20 多年来，中国生育率的统计研究陷入了一个怪圈，即看到低生育率的调查结果，便加以质疑和否定，将其简单归因于出生漏报；然后大幅调高生育率估计，并据此强调人口增长形势严峻，继续严格实行生育控制，此后的调查便再现极低生育率，如此循环往复的状况延续多年。但上述人为调整，目的就是支撑国家人口和计划生育委员会多年不变的 1.8 生育率口径。其实，这么大规模的出生漏报从未得到过确凿证实，而 1.8 的生育率口径也已经被人口普查和抽样调查结果多次证明是错误的。2000 年“五普”时取得的总和生育率为 1.23，后来以严重出生漏报为理由被调整到 1.8 的水平。在制定“十五”（2001～2005 年）人口规划时，主管部门按 1.8 的总和生育率预测 2005 年总人口将为 13.31 亿人。但是 2005 年全国 1% 人口抽样调查取得的总人口数只有 13.08 亿人，实际总人口比初期规划预测数少了 2300 万人。“十一五”（2006～2010 年）人口规划仍然用 1.8 的总和生育率为参数，预测 2010 年底总人口为 13.60 亿人。然而“六普”结果显示中国只有 13.40

亿人，于是，实际情况比规划预测数又少了2000万人①。即每年多预测了400万人，这已经不是一般的误差，而应视为一种错误。这种规划目标和普查数据的反差证明，以往中国的生育率被严重高估了。

这样一种思维误区，实际也带来大量的政府财力和人力的浪费。试想一下，每一次生育率的调查，国家无疑需要花费巨额资金才能进行，然后还要组织专家对调查数据进行研究和开发。但对决策者来说，这只是必须走的过场，徒有形式，在调查结果没有出台之前，调查的结论实际早就有了，就是生育水平1.8。在此情况下，国家花费了巨额资金开展的抽样调查岂不是打了水漂？

此外，另一个误区是，改革开放以来，中国人口的流动性显著增强。而这种人口流动，几乎在行政管控之外，流动人口的生育水平处于无计划管理之中，因而也必然会有较高的生育率。但现实的情况是，人口流动对生育率的影响是良性的，几乎所有的调查研究都表明，外出并在城乡之间流动的育龄妇女比留在原籍农村的育龄妇女的生育率更低，而从农村流向城镇的育龄妇女的生育率则要相对更低。有些年份的统计表明其生育率甚至低于城镇原有的非农户籍妇女。因此，人口流动效应早已不能再用“超生游击队”会导致生育失控这种简单化认识来概括了。实际上，——即便在当年，“超生游击队”也未必是一个足以影响整体生育率的长期、普遍现象。人口大量流动的真实效应不是增加了，而是大大降低了农业户籍人口的生育水平，进而拉低了全国的生育水平。实际上，正是改革开放后几亿中国农民城乡之间、地区之间，甚至国与国之间有序流动（看似无序，实则有序），极大地降低了，而不是提升了中国妇女的生育率。

正是上述思维定式的局限，计划生育管理部门无法认识到现实生活的多种因素都可能造成生育率下降，包括城乡人口之间的巨大流动性，因而形成了一系列认识盲区。

四 第六次人口普查反映的生育水平状况

2010年11月1日，中国开展了新中国成立以来的第六次全国人口普查（以下简称“六普”），这是离我们最近的一次人口普查。“六普”公布的资料显示，中国妇女总和生育率进一步下降，为1.188。比“四普”“五普”公布

① 郭志刚：《再议人口政策》，《财经》2012年9月。

的数据更低。比2005年全国1%人口抽样调查结果（1.338）也降低了0.15，"六普"创下中国生育率水平的最低纪录。

总和生育率是各孩次总和生育率的合计，比较孩次生育率则更容易探测生育率变化发生在哪个孩次上。比较分析发现，"六普"总和生育率下降，主要体现为一孩生育率降低。"六普"资料显示，一孩总和生育率仅为0.728，比10年前五普的0.867和2005年1%人口调查的0.891显著降低。二孩和多孩的总和生育率方面，六普数据与以前的统计相比，要么大体持平，要么略有提高。①

分析表明，"六普"时农村妇女生育率的下降最为突出，从2005年的1.654降为1.444，并且其中农村妇女的一孩生育率下降极为显著，从2005年的0.990降至0.771，降幅达到了0.219。

这些结果表明，"六普"低生育率主要是农村妇女的一孩生育率显著下降的结果。

如此之低的一孩生育率，以前只发生在中国部分城镇人口中，现在却成了全国城乡的普遍情况。这表明，近十年来，中国妇女生育率持续下降，背离更替水平的差距越来越大。

导致中国妇女生育率下降的因素，仍然是前文分析的那些因素，即主要是社会经济发展变化、育龄人群受教育水平的提高和生活状况发生了重大变化。从人口学中寻找原因，则主要是婚育年龄明显推迟所致。

婚育年龄明显推迟，是低生育率人口的共同特点。2000年"五普"和2005年1%人口抽样调查时，全国一孩的平均生育年龄分别为24.5岁和24.6岁，而"六普"相应统计则提高到26.6岁。这些数据意味着，从2005年至2010年，中国育龄妇女的一孩生育年龄平均每年提高0.4岁。这种变化速度在全世界人口统计中极为罕见。显著的一孩生育年龄推迟，必然导致极低的"六普"一孩生育率。

"六普"结果还揭示出，农村20~34岁妇女的未婚比例大幅提高，从2005年的16.9%升为30.1%。这种情况当然会推迟一孩生育年龄并显著降低一孩生育率。②

"六普"的资料显示，生育率下降主要发生在一孩生育率上，而二孩生育率和多孩生育率的水平却普遍略有上升。现行生育政策并不限制一孩生育，因而很难把育龄妇女生育率的下降归结为瞒报漏报的因素。

---

① 郭志刚：《瞒报漏报并非极低生育率主因》财新网，2013年5月7日。

② 郭志刚：《再议人口政策》，《财经》2012年9月。

“六普”资料显示，中国目前的流动人口有近2.6亿。流动人口的生育率进一步降低，低于非流动人口。普查显示，全国非流动妇女的总和生育率为1.206，而全国流动妇女的相应统计则只有1.143。中国城乡日趋普遍的晚婚婚育可以解释十年来中国生育率的显著下降，“六普”揭示的极低生育率也基本上反映了中国实际的人口变化。

“六普”结果表明，中国总人口规模远低于以往人口预测和规划水平，人口结构的少子化和老龄化程度大大超出以往的预测。这些情况说明，由于长期对低生育率缺乏研究，并对低生育率采取无视态度，低生育率带来的风险，将给中国经济和社会的持续发展带来严重挑战。

六普资料显示，中国0~14岁人口占比为了16.6%，与2000年第五次全国人口普查相较，下降了6.3%；65岁及以上人口占8.87%，比2000年普查数据上升1.87%，比1982年普查数据上升3.87%。而目前，0~14岁人口占比在世界平均是26.8%，发达国家为16.5%，这意味着，中国少子化程度已经进入发达国家行列，高出世界平均水平10个百分点；中国65岁及以上人口比例高达8.87%，而世界平均只有7.6%。而超过老龄化，中国陷入了“少子老龄化陷阱”或者说陷入了“超低生育率陷阱”。

陷入“超低生育率陷阱”会带来一系列挑战，例如，中小学生的数量会在今后一些年份急剧减少，由于劳动力持续减少，支撑经济增长的动力缺乏，会影响经济持续增长。最大挑战是，年轻人口比重低，未来劳动力供给会持续减少，在此情况下，如何才能平衡经济增长和对老年社会服务的需求。对一个局部地区来说，可以通过吸引劳动力方式，平衡人口结构，但对整个中国来说，这个办法显然走不通。

五 生育意愿调查，已进入低生育水平

自20世纪90年代以来，相关部门和研究机构先后组织了多次全国范围内的大型调查和针对某个区域或群体的小规模调查。调查结果都非常一致地显示出，我国居民意愿生育子女数低于更替水平，平均的理想子女数或生育意愿主要集中在1.4至1.8之间。例如，根据国家计生委公布的《2006年全国人口和计划生育抽样调查主要数据公报》的数据：“生育意愿：育龄妇女的平均理想子女数为1.73个。农业户口和非农业户口妇女的平均理想子女数分别为1.78个和1.60个。”

进入21世纪以来，研究显示，中国育龄人群人们生育二孩的意愿在逐渐下

降，生育一孩的意愿在逐渐上升①。例如，2013 年 11 月 26 日《中国青年报》报道："如果不考虑政策限制，人们想要几个孩子？中国青年报社会调查中心通过北京益派调查公司在全国范围内对 2316 位市民进行的一项调查显示，4.2% 的受访者选择不要孩子，21.7% 的受访者选择 1 个，62.5% 的受访者选择 2 个，5.9% 的受访者选择 3 个及以上。"

近年来国际经验表明，进入低生育率时代，人们实际生育行为往往低于生育意愿，生育意愿与生育行为有较大落差，因而生育水平长期走低已成趋势。

中国人民大学教授顾宝昌以及中国社会科学院人口研究所研究员郑真真等在调研中发现一个让他们自己也感到吃惊的现象：在湖北、江苏等地，许多符合生育二孩条件的夫妻最终选择了只生一个。这种现实与传统人口学者"一放开就多生"的观念迥然相异。以江苏，"江苏省群众生育意愿与生育行为研究"课题组在苏南（太仓、张家港）、苏中（如东、海安）、苏北（东台、大丰）各两个县开展调研。与全国大多数的农村地区不同，从 20 世纪 80 年代以来江苏省实行全省包括农村在内的"一对夫妇只生一孩"的政策，同时规定农村夫妇一方为独生子女的可以生育二孩（即单独二孩政策）。经过 20 多年，目前江苏农村的独生子女已达 70% 以上，并陆续进入婚育年龄。当越来越多的夫妇符合现行政策关于生育二孩的条件时，他们的生育意愿和生育行为会出现怎样的变化，又会怎样影响当地的生育形势和计划生育工作？这些成为江苏省人口与计划生育工作面对的一个迫切需要回答的问题。2006 年末在六个县 18638 名育龄妇女中开展的问卷调查表明，在所调查的符合生育二孩条件的 4284 名育龄妇女中，生育了两个孩子的只有不到十分之一；在这些符合生育二孩的妇女中只有 45.1% 表示生两个孩子最理想；而在这些认为生育两个孩子最理想并已经有一孩的妇女中，却只有 21% 明确表示有生育第二个孩子的打算。调查对象的平均理想子女数为 1.45 个孩子，说明少生孩子已经蔚然成风。调查也表明，人们的生育意愿和生育行为正在不断走向个性化和多样化，生育政策对于人们的生育意愿和生育行为仍有影响，但已不是决定生育意愿和生育行为的首要因素。经济、社会、文化因素共同影响人们的生育决策。生育的功利性正在减弱，而精神需求方面的考虑正在增强②。

① 顾宝昌、马小红、茅倬彦主编：《二孩，你会生吗》，社会科学文献出版社，2014 年版，第 5 页。

② "江苏生育意愿和生育行为"课题组：《低生育水平下的生育意愿研究》，《江苏社会科学》，2008 年第 2 期。

北京人口研究所马小红等多位学者所做的调查表明，目前城乡居民的生育意愿较低，即使是符合生育二胎政策的居民，也仅有三成左右选择生二胎。近年来，生育意愿调查所产生的另一个结论是，农村和城市出现了趋同的低生育意愿。中国人民大学人口与发展研究中心学者宋健、北京市人口研究所马小红等多位学者在不同地区进行调研得到的上述结论完全相同。最近的一些调查还显示，以养儿防老、传宗接代、劳动力需求为生育目的的主导趋势不再明显，取而代之的是经济、社会、文化、心理、社会政策的共同影响。很多学者通过大量调查得出了几乎一致的结论，计划生育政策影响开始减弱，生育成本成为导致生育意愿下降的主要原因[①]。

这些调查提供了以下的实证依据：中国的生育意愿和生育行为已经出现与发达国家类似的趋势。

六 放开“单独两孩”的生育“反弹”

十八届三中全会的《决定》中明确提出：“启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策，逐步调整完善生育政策，促进人口长期均衡发展。”

生育率的持续走低，妇女总和生育率早已降低到更替水平之下，对未来中国的影响巨大，中国即将面临人口进入零增长和负增长。正因为此，诸多人口学者持续呼吁，要对生育政策进行调整。在社会强大呼吁下，中国的生育政策近年来不断有所微调。到 2011 年，“双独二孩”（夫妻双方都为独生子女，可生二孩）政策已经覆盖全国。而放开“单独二孩”，应当理解为中国生育政策的进一步微调。若如此，下一步政策调整的目标是向全面放开二孩过渡。

2014 年 1 月 17 日，浙江省人大常委会发布公告，公布了修订后的《浙江省人口与计划生育条例》，这个条例自发布之日起施行。根据修订后的《浙江省人口与计划生育条例》，双方或一方为独生子女，已生育一个子女的夫妻，经批准可以再生育一个子女。这标志着浙江成为全国第一个完成了启动单独二孩政策的法定程序的省份。

从浙江省开始，全国除西藏和新疆之外的 29 个省（直辖市、自治区）陆

① 顾宝昌、马小红、茅倬彦主编：《二孩，你会生吗》，社会科学文献出版社，2014 年版，第 8 页。

续开始启动单独二孩政策。全国符合单独二孩政策的育龄夫妇总数在1100多万对，并且还在持续增加。但会有多少夫妇申请单独二孩呢？

据国家卫计委提供的数据，截止到2014年5月31日，全国提出再生育申请的单独夫妇共有27.16万对，已批准的有24.13万对①。这也就意味着，提出再生育申请的单独夫妻仅占总数的2.5%，这是一个让许多人大跌眼镜的数据。此前，国家卫计委预测“单独二孩”政策实施后，全国每年新增出生人口约200万。然而，现有数据表明，新增出生人口数远低于预期。照这种趋势，再考虑到申请的夫妻未必能如期生育，全年多出生的人口最终可能不到80万，不及原先预计的一半。

这也就意味着，即便是全面放开二孩政策，中国人口总和生育率（分年龄妇女生育率之和）超低的态势也无法改变，所谓的“反弹”缺乏力度。

单独二孩政策从酝酿时就存在激烈的争议。人们担心压抑了很长时间的生育势能，在适当放宽生育政策后释放，会在政策调整后的2~3年内产生出生堆积现象。现在看来，考虑到中国目前超低的生育率，放开单独二孩所增加的出生人口数量有限，即使年增加人口有一二百万，对于中国人口结构的影响也微乎其微。

正是因为担心生育反弹，中国的生育政策调整走了一条从双独二孩到单独二孩逐步微调的路子。单独二孩的超低申请率提出一个问题：全面二孩还有多远？

现在有一个孩子的家庭，全国测算有1.5亿左右。如果按照生育意愿调查的情况看，有近80%或者70%的家庭有生育意愿，那么就有将近9000万的家庭准备再生育孩子。但是，如果看到生育意愿和生育行为之间的巨大落差，就知道，真正能够实施生育行为的人是十分有限的。

第三节 生育政策的效益评估

生育革命究竟取得了怎样的成效，这是一个必须回答的问题。如果生育革命取得了巨大效益，即使付出一些代价也是值得的。这是一个问题的两个方面，只有回答了成本和效益，才会对生育革命所付出的代价有一清晰的答案。

计划生育的效益，一般用少生多少人表示。

---

① 《极低二孩申请率表明放开生育刻不容缓》【财新网】（专栏作家 梁建章 黄文政）2014年7月10日。

中国生育政策发生革命性改变，是从“晚稀少”向“一孩化”以至“独女户”转变。那么，评估生育革命的效益，也只能是从“晚稀少”向“一孩化”至“独女户”转变过程中所产生的效益。

一 计划生育，少生4亿人？

计划生育部门为了展现自身的工作成就，存在的必要性，往往夸大其辞，把一些他人的工作也说成是自己的工作成效。这是可以理解的。20世纪90年代，笔者在国家计生委工作期间，我们对媒体采访时常用的说法是，“计划生育是中国的一项基本国策。自20世纪70年代以来的20多年，中国由于计划生育累计少生了2亿多人，大大减轻了人口过快增长对资源环境带来的压力”。现在又过去了20年，累计少生人数自然也会增加。

（一）少生4亿人，9年一贯的表述

2013年11月11日，国家卫计委新闻发言人、宣传司司长毛群安表示，40多年来，中国由于计划生育累计少生了4亿多人，大大减轻了人口过快增长对资源环境带来的压力，“中国经济总量已跃居世界第二位，计划生育功不可没。”①

国家卫计委新闻发言人表示，中国妇女总和生育率（每对夫妇一生平均生育孩子的数量）由1970年的5.8下降到2012年的1.5至1.6，达到了发达国家的平均水平，“中国计划生育的成功实践，使世界70亿人口日推迟了5年。”

实际上，近年来，在国内外多种场合，国家人口和计划生育委员会官员经常用“少生4亿人”来强调计划生育政策对控制人口增长的贡献，同时作为延续独生子女政策的依据。

2009年9月，国家人口和计划生育委员会主任李斌在接受新华社采访时宣布：“新中国成立后，特别是近30年来，中国的人口和计划生育工作取得了举世瞩目的伟大成就”，并称“30年少生4亿，中国创造了世界人口发展奇迹”。

2009年底，在哥本哈根联合国气候变化大会上，国家人口和计划生育委

① 《“计划生育40年少生4亿人”缺乏依据》，财新网，2013年11月12日。

员会副主任赵白鸽（后调到中国红十字会担任常务副会长），再次引用了“30年少生4亿人”的说法，并由此提出，中国的计划生育为减少污染气体排放做出了巨大的贡献。这种不经思考的说法，引起国际社会一片喧哗，并成为一种嘲讽式的笑谈。

其实，上述说法最早来自前任国家人口和计划生育委员会主任张维庆。2006年，张维庆在《求是》杂志发表文章指出：“根据人口专家推算，到1998年底，我国少生了3亿多人；到2005年底，少生了4亿多人。”

最近一次是2014年7月11日，这一天是世界人口日。国家卫计委计划生育基层指导司司长介绍，1982年计划生育确立为基本国策，30多年来，中国人口过快增长的势头得到了有效控制，少生了4亿多人。

上述说法，时间跨度上已经过去了9年，即张维庆说的是2005年就少生了4亿，2014年说法，也是少生4亿。如果这两种说法都正确，即意味着，计划生育系统8年内，即从2006年至2013年，在少生方面没有取得任何成效。

（二）“少生4亿人”怎么算出来的

张维庆所说的“根据人口专家推算，到1998年底，我国少生了3亿多人；到2005年底，少生了4亿多人”。笔者理解，这里所说的“根据人口专家推算”，可能是来自国家计划生育委员会的专家提供的论证。

为评估计划生育的效益，20世纪90年代后期，当时国家计生委的一些工作人员与部分学者组成了“计划生育效益与投入研究课题组”。2000年，这个课题组的研究成果结集为《中国计划生育效益与投入》一书，由人民出版社出版。

该课题组成员在评估过程中意识到，“生育率变化不仅受到计划生育因素的影响，而且还会受到社会、经济等非计划生育因素的作用”。这个认识无疑是十分正确的。并且，非计划生育的因素，则随着经济社会的快速发展，起着愈益重要且持久的作用。

为了排除非计划生育因素的影响，课题组采用了趋势分析法，根据1950～1970年粗出生率变化情况，使用曲线拟合方法推断没有实行计划生育条件下的预期粗出生率。然后比较按预期粗出生率的出生人数与实际出生人数之差，得出了由于计划生育而少出生的人数。

课题组得出的结论是，1971年至1998年，由于计划生育而减少的出生人数累计达3.38亿。课题组同时还运用了总和生育率和年龄别生育率的趋势分析。在咨询“长期从事计划生育和人口问题研究的官员、专家和学者”后，

课题组对未实现计划生育下妇女生育水平做了魔术般的修正，得出了和用粗出生率分析几乎一模一样的结论。

尽管“计划生育效益与投入研究课题组”意识到计划生育不是造成生育率下降的唯一原因，但其估算方法并没有直接考虑其他因素的影响，而只是采取了非常简单而间接的方法。换句话说，这个研究的方法借助一条简单的拟合曲线，就得出了少生 3 亿多人的结论。

按照该课题组的研究结果，中国 1970 年实际的出生率是 33.43‰，而拟合出来的、假设没有计划生育影响的期望出生率值，1990 年是 29.71‰，1998 年是 28.43‰。

“计划生育效益课题组”在讨论该结果时强调：“无论是根据发展经济学家钱纳理的发展模型，还是按照发展中国家出生率平均值，相对于中国的经济、社会发展水平来说，这种接近 30‰的出生率水平都不能认为是估计偏高的。”

问题恰恰出在这里：如果没有计划生育，中国在 1990 年和 1998 年预期出生水平真的会接近 30‰吗？换句话说，这种依靠简单曲线拟合方法得出的结果可信吗？也就是说，虽然在课题研究时课题组考虑到非计划生育因素，但采用的计算方法却没有考虑到非计划生育因素，并且，随着中国经济长期持续发展并迈上新台阶，经济和社会等非计划生育因素对人们的生育影响的作用日益增大，因而上述研究所得出的结论，其最大的缺陷是没有考虑非计划生育因素对生育率下降的影响，自然是不可信的。

二 “晚稀少” 时期与现行政策比较

讨论生育革命的效益，实际是一项较为复杂的任务。困难在于，由于影响生育率的因素众多，难以用剔除法说明另一项因素对生育率究竟有怎样的影响。本书主要采用对比法，一是“晚稀少”生育时期与“一孩化”至“独女户”时期比较，二是“一孩化”至“独女户”时期与全球同类的没有采取人口控制的国家比较。

从 1970 年到 1979 年的整个 70 年代，全国城乡推行的“晚稀少”政策，允许有计划地生育子女数是最多两个。这一政策创造了生育率下降奇迹的第一个十年。

“晚稀少”政策执行到 1979 年。其成效反映在 1980 年总和生育率已低至 2.24，较 1970 年的 5.71 降幅高达 60.77%；同期的自然增长率从 1970 年的

25.95‰降至 1980 年的 11.87‰，降幅也超半。

分城乡看，城镇的总和生育率 1970 年为 3.27，1974 年降至更替水平以下的 1.93。此后，连年下降，1980 年已低至 1.13。实现以在“晚稀少”政策下的一对夫妇平均只生育一个孩子。总和生育率的反弹与徘徊现象根本没有出现。

农村的总和生育率从 1970 年的 6.38 急剧降至 1980 年的 2.49。同样，也否定了所谓“政策允许生二，必酿成生三之果”的主观简单认识。

我国妇女峰值生育年龄段 1980 年为 25～29 岁；生育第一、二孩子的妇女平均年龄，全国为 24.4 岁和 26.4 岁、城镇为 26.9 岁和 29.3 岁，农村为 23.9 岁和 26.1 岁。进一步分析可得：农村生育第一孩妇女中，未达晚育年龄的还高达 49.17%，生育第二孩妇女中，未达生育年龄及间隔年限的还高达 82.75%，足见落实“晚稀少”政策的任务还远没有完成。如果继续稳定政策，稳定低生育水平，则不会存在生育率反弹的可能性。①

1981～1982 年，正值 1959～1961 年我国三年困难时期出生的妇女恰处 20～22岁和 21～23 岁。由于此间年龄段人数的锐减，构不成影响出生率在 1981～1982 年的大幅回升。若继续执行“晚稀少”政策，必将呈连续若干年的大幅度下降。

由于推行“一孩化”生育政策，结果使本应下降的生育率，竟逆转为大幅度回升。

1981 年的人口自然增长率从 1980 年的 11.87‰大幅回升到 14.55‰，1982 年继续回升，竟高达 16.01‰；1981 年的出生率回升到 20.91‰，1982 年继续回升 22.61‰，1981 年的总和生育率从 1980 年的 2.24 大幅回升到 2.65，1982 年继续回升，竟高达 2.86；1981 年的农村总和生育率从 1980 年的 2.49 大幅回升到 2.93，1982 年继续回升，竟高达 3.20，第一、二孩出生间隔超常地缩短为 2.2 年。从生育模式看，还导致第三次全国人口出生高峰提前一年于 1986 年到来。这有力地证明了“一孩化”生育政策，其结果不是导致了少生而是酿成了多生。

1984 年中央 7 号文件出台，开始完善政策，向“独女户”转变，尽管因认识问题贯彻不力，但各种事后的调查数据表明生育水平较“一孩化”有了一些下降。但与“晚稀少”政策相比仍差距较大。可见，“一孩化”生育政策，导致人口控制能力大幅滑坡。

---

① 马赢通：《国家人口计生委摘牌随想》价值中国网，2003 年 6 月 4 日。

生育率在90年代初，出现较大的有实质性意义下降，然后，步入缓慢下降时期。

“一孩化”生育政策，花费了远超出十年的代价，方使低生育水平得以恢复。又用了十年，到了本世纪初，再度从1980年的低生育水平继续下降。按1980年生育模式不变推算，即使生育水平在其后的20年没有丝毫下降，2000年末总人口也将控制在13亿以内。若考虑生育水平稍有下降，那么，2000年末总人口将会控制在12亿左右，则是无可置疑的。

辩证法就是如此无情，你想让人们少生，采取了最为严格的生育政策，但结果恰恰相反，采取了较为宽松的生育政策，反而使人口控制达到了较为理想的境界。

事实表明，20世纪90年代后，邓小平南方谈话开启了新一轮改革开放热潮，中国经济持续发展，对生育率的影响进入了新节点，非计划生育的因素，例如人民收入和生活水平的提高、教育水平的提高，生活方式的改变等才是这一期间生育水平下降到更替水平的根本动因。“发展是最好的避孕药”，这正反映了马克思主义的基本原理，人们的社会存在决定人们的社会意识，而不是相反。

三　与全球生育率同类国家比较

现行生育政策因素对中国生育水平的影响，如果从全球生育水平进行考察，与那些中国生育率类似的国家和地区进行比较分析，就可以较为清晰地看出非计划生育因素，即经济和社会发展因素对人们生育水平越来越重要的影响。

复旦大学王丰等研究团队选择了1970年时出生率与中国相似，即出生率在30‰和38‰之间、人口在100万以上的16个国家作为比较。这16个国家中，有12个国家在1970年时出生率比中国高，但都没有实行严格控制人口的独生子女政策。但到了90年代，上述国家中的绝大多数出生率都急剧下降。例如，韩国1970年为31.2‰，而1990年为15.4‰，1998年则降至13.8‰；巴西则从1970年的35‰下降到1990年的24.2‰与1998年的21.4‰；泰国从1970年的37‰，下降到1990年的19.7‰与1998年的16.4‰。

更直观的比较是，把16个在1970年时与中国人口出生率相近的国家的平均值加以对比。对比后发现，1985年以后，中国实际出生率与16个比较国家的实际出生率越来越呈同一趋势，到了90年代中期，与中国的生育率已高度

吻合。①

（一）世界银行提供的生育率资料带来的冲击

本章第一节分析了中国周边国家和地区生育率的变化。拿这些曾采取生育节制并转向鼓励生育的国家与中国大陆进行对比，运用世界银行提供的2013年世界各国生育率排行表，人们会惊异地发现，2013年，全球224个国家和地区，生育率排在最后的六个国家和地区全属于中华文化圈，分别是第219位的韩国，生育水平是1.21；第220位是新加坡，生育水平是1.19；第221位是中国大陆，生育水平是1.18（国统局调查2011年全国生育率为1.04）；第222位是中国香港，生育水平是1.11；第223位是中国台湾，生育水平是1.06；最后一位是中国澳门，生育水平是0.93。

这些国家和地区，虽说是同属于中华文化圈，但对生育率的变动却采取了与中国大陆截然不同的措施。韩国、新加坡和中国台湾，虽然采取多种措施鼓励生育，也难以遏制生育率下降的趋势，生育率已进入全球最低的行列。这是否与中华文化圈一些固有的特质有关，笔者缺乏深入研究。但上述数据表明，世界银行提供的全球生育率的排名，我们看不出中国大陆计划生育政策因素对生育率究竟有怎样的影响。因为，除了中国大陆，其余属于中化文化圈的国家和地区，目前不仅没有采用严格的行政手段控制生育，反而采取了多种措施鼓励生育，生育率也已经下降到全球最低水平的行列。

亚洲的泰国也很有说服力。泰国是东南亚人口大国，中华文化对其也有一定影响。全国人口目前超过6500万。自20世纪70年代末期起，泰国在全国推行家庭计划。笔者在1988年曾在泰国学习培训一个月，对泰国长期推行的家庭计划较为了解。泰国推行的家庭计划，基本内容就是为育龄人群提供基本生殖健康服务。在节制生育方面，就是为育龄人群提供多种避孕节育选择，避孕节育完全是在公民知情和自愿的基础上进行的。按世界银行公布的数据，2013年，泰国的总和生育率为1.66，在全球生育水平的位序是第175位，属于低生育率国家。按照国际货币基金组织2014年2月27日提供的数据，中国2013年人均GDP为6747美元，列全球第83位，泰国的人均GDP水平为5878美元，列全球第93位。如果泰国人均水平与中国同步，其生育水平应当更低。

---

① 王丰、蔡泳，“计划生育使中国‘30年少生了4亿人’的说法缺乏科学依据”，《中国改革》杂志，2010年第7期。

1970年后，与中国出生率相似国家都出现了出生率的下降，有些国家采取了由节制生育转向鼓励生育；一些国家采取了节制生育，但随着经济和社会的发展，生育水平都呈现了持续下降，到了2013年，与中国大陆大体处在同一水平上，但没有一个国家像中国这样，花费巨额的社会投入、耗费巨大社会成本，却出现人口结构的失衡，更没有一个国家要求一对夫妇只生育一个孩子，让个人家庭做出沉重牺牲，使国家和社会未来孕育了巨大风险。这些国家的经验也表明，中国取消独生子女政策，放开二胎乃至自由生育，不会造成所谓的人口失控。虽然不能阻止生育率继续下行的步伐，但至少会延缓生育率下降的步伐。现行生育政策的实施，就总体而言，与“晚稀少”政策相比，只是负效益。现行生育政策，是一个让中华民族承受多种风险和困境的政策，应当及时调整。

（二）加里·贝克尔的观点

1992年诺贝尔经济学奖得主加里·贝克尔，在其撰写“中国放弃独生子女政策的影响”[①] 一文中写到：“中国的独生子女政策，虽然这项政策成功实现了大幅度降低生育率的目标，却没有考虑到1978年改革开放对于降低生育率的作用。从这个角度来看，这项政策完全是多余的，而且弊端远远多过贡献。”

加里·贝克尔在文中写到，“在中共十八届三中全会上出台的重要改革措施之一，就是修改原有的‘独生子女’政策。这项政策始于1981年，目前所做出的改变，说明‘独生子女’政策可能不会持续太久，也可能意味着首次承认这项政策是一个错误。之所以说是错误，因为在1981年之后，即便没有来自政策的限制，中国的生育率本来也会伴随收入增长、教育提高和城市化进程而出现下降”。“当我们将生育率下降归因于‘独生子女’政策之前，首先必须确认另一点，那就是自从1978年实施改革开放以来，中国的人均收入水平、平均教育程度以及城市化进程都在最近几十年里迅猛发展。而对于城市中高收入、高学历背景的家庭来说，其生育孩子的数量要明显低于农村里那些低收入、低学历背景的家庭。尽管很难断言中国生育率在没有独生子女政策的情况下会变成什么样，但Jung Sekong和我还是根据收入水平、教育程度、城市化进程以及其他数据，结合亚洲其他国家的情况对此进行了估算，结论是伴随

① 加里·贝克尔：《中国放弃独生子女政策的影响》，财新网2013年12月24日。

着中国近年来的高速发展，假设没有独生子女政策，生育率估计在1.5左右的水平。这也就意味着，即便在完全废除‘独生子女’政策而非像现在这样谨慎放宽的情况下，生育率数据也不太可能在现有的低水平基础上出现大幅增长。1981年开始实施的独生子女政策，加速推动了由于20世纪70年代末改革开放所造成的生育率下降趋势。中国目前的生育率水平，要稍稍低于假设没有独生子女政策的情况，包括1981年以来的生育率下降速度也因为这项政策而显得过快。由于政策的威慑力，很多家庭被阻止生育更多的孩子。然而，早在独生子女政策出台之前，中国生育率在20世纪70年代已经迅速下降，显示在改革开放之前，中国就已经存在导致生育率下滑的因素。”

按照加里·贝克尔的计算，“中国近年来的高速发展，假设没有‘独生子女’政策，生育率估计在1.5左右的水平”。加里·贝克尔的计算，与世界银行提供的2013年生育率全球排序，大体是吻合的。在世界银行提供的2013年全球生育率排序中，中华文化圈的六个国家和地区全都落在最后六位。考虑中国经济发展水平和人均GDP水平较其他五个中华文化圈的国家和地区略低，在人均6700美元的国家和地区，生育率也大体处于1.5至1.6区间。例如，上文提及的泰国，2013年的总和生育率为1.66，人均GDP为5878美元。中国比泰国人均水平高出1000美元，文化传统类似，生育水平1.5应当是可信的。

如果2010年“六普”资料提供的总和生育率1.18确实反映了中国妇女的生育水平，也就意味着，中国的计划生育政策，其成效也就是使妇女生育水平降低0.3个孩子左右。如果考虑这项生育政策所付出的巨大的直接和隐性的成本，就总体生育政策效果进行评估，说这一政策弊大于利，应当说是成立的。如果说“六普”资料1.18没有真实反映育龄人群的生育水平，不是1.18，而是国家人口和计划生育委员会所说的1.64，加里·贝克尔的“假设没有独生子女政策，生育率估计在1.5左右的水平”可看作近似成立。这也就意味着，多年的计划生育政策在降低妇女生育水平方面，几乎没有起到任何作用。

综上所述，本书揭示的基本结论是：

对中国自20世纪70年代初至本世纪第一个十年，即40年妇女生育水平的变动进行分析，80年代初开始的生育革命所带来的生育效益，不能说没有正效益，而是正效益十分有限，就总体效益进行评估，很有可能是地道的负效益。也就是说，如果没有生育政策革命性改变的话，继续推行原有“晚稀少”的生育政策，且在改革开放这样一个宏大历史背景下，中国妇女

的生育水平，出生人口的年龄结构，总人口的年龄结构、性别结构，人口老化程度等诸多指标，都会比现在更为合理，人口年龄结构、性别结构都会比现在更为平衡，人口总量也会比现在更少，而不需要付出极其惨重的代价。若如此，我们将在一个较为理想的人口环境中向党的十八大提出的“两个百年奋斗”目标迈进。

第八章

生育革命的代价

——如何尊重生育权利？

批评使人进步，这个道理无疑是普遍适用的。无论对一个政党、一个国家、一个民族而言，批评都是推动进步的重要动力。且不论这种批评是抱有怎样的动机。不能只允许自我批评，自己人批评，而不允许他人的批评，一个开放包容的社会，应当有这样的胸襟和雅量。

——作者

与20世纪70年代的“晚稀少”时期相比，生育革命所付出的代价十分高昂。道理很简单，如果继续坚持20世纪70年代实行的“晚稀少”政策，那么就不会出现付出高昂代价的问题。“晚稀少”的生育政策，虽然不排斥也有强迫命令，采用过激手段等，但那个时期，政策的实施主要是建立在民众生育自愿基础上，是在绝大多数群众可接受的基础上的。

2014年10月召开的党的十八届四中全会，通过的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出“增强全社会尊重和保障人权的意识”，并认为，“人权意识是法治意识的基础”。这为我们用人权意识看待包括计划生育在内的各项工作指明了方向。

第一节 人权理论与中国人权保护

中国文化，包括中国传统文化，从严格意义上说，缺乏人权和人权保障内容，这是具有五千年悠久历史的中华文化，在当今需要更新和补充的内容。

说中国传统文化缺乏人权和人权保障内容，会有一些人士不以为然，并会找出中国先人们大量的论述来反驳笔者的观点。例如，中国传统文化强调民为邦本，中国亚圣孟子说："民为贵，社稷次之，君为轻。"那些内容难道不是人权思想吗？中国传统文化讲究"仁者爱人"，孔子思想体系的核心是"仁"。关于什么是"仁"，《论语》中有一段著名的总结："樊迟问仁。子曰：'爱人。'""仁"的基本内涵是"爱人"，爱所有的人，这是大爱、博爱。"爱人"首先意味着有爱人之心。"仁者，人也"。这些难道不是人权思想吗？

笔者以为，中国的先人们或许其思想中含有现代人权理论的一些要素或与现代人权理论似乎在字面上有些相似，但基本不属于现代人权范畴。

一个需要澄清的观点是，即使中国古人说过某些观点、理论与当代某种理论相吻合或说法相似，也只意味着，在中国五千年传统文化中，有一些内容或一些亮点，符合现代人权理念，只意味着中国传统文化博大精深，内容庞杂，但并不意味着，这些观点和理论曾成为指导人们行为的一种理论。

一 近代人权理论的产生

近代意义上的人权理论起源于14～16世纪的文艺复兴运动，致力于这场运动的思想家们积极倡导要研究人本身，要求把目光从神转向人。他们讲人的自然本性，强调人的尊严和价值。被马克思誉为"中世纪第一位诗人，同时也是最后一位诗人"的意大利作家薄伽丘、政治思想家马基雅弗利、布丹等都强调人的自然本性、人的价值和尊严、人的自由意志、人的世俗生活和世俗教育、提倡个性解放和个性发展，以人权代替神权。这些人文主义的主张为西方人权理论的形成打下坚实的思想基础。

同时，德国和法国的宗教改革运动也从另一方面解放了人们的思想。虽然宗教改革运动继续坚持"上帝面前人人平等"的神学平等观，但已加上了资产阶级自然法的内容，认为就人的自然感性和理性权利而言，人与人之间应该

是平等的。德国维登堡大学神学教授马丁·路德是这场宗教改革运动的代表人物。经过文艺复兴和宗教改革运动，西方人权理论已初见端倪，而后的古典自然法学派提出了更为系统、全面的人权理论体系，这主要表现为“天赋人权论”。天赋人权论主张人的生命、自由和财产是人人享有的、不可剥夺、不可转让的权利，自由和平等合乎人的本性，是自然权利，是由人的本性所赋予人的权利。随后，斯宾诺莎、霍布斯、洛克等人都从自然权利的角度对天赋人权思想作了进一步的阐述。洛克还进一步强调法律面前人人平等。进入 18 世纪，天赋人权思想在法国的孟德斯鸠、卢梭那里得到了进一步阐述，他们继承了洛克等人的自然权利学说，认为人权作为人的基本权利不仅是人生来就具有的权利，而且是不可转让的权利。

第二次世界大战以后，世界人民对法西斯暴行的愤恨以及对民主与和平的向往，推动了人权理论的又一次繁荣。鉴于第二战世界大战期间德、意、日法西斯对人的生命无视和对人权的严重扼杀，世界各国人民才有对人权保护的强烈渴望。1948 年 12 月 10 日，联合国在巴黎通过了《世界人权宣言》，它明确宣告世界各地“人人有资格享受本宣言所载的一切权利和自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别。”联合国大会宣布：《世界人权宣言》为所有人民、所有的国家共同努力的目标。宣言在措辞上还特意以“所有人”（all people）代换了“所有男子”（all men）。《世界人权宣言》标志着普遍人权主体在理论上终于确立。联合国大会 1948 年通过的人权宣言，是人类文明史上的重大进步，也是一个里程碑的事件，实际反映了世界各国人民对人权和人权保障形成的广泛共识。

二 人权，从雷区到热点的变化

就党的传统而言，党在革命时期，作为革命党，其信奉的指导思想是马克思主义理论，并且主要是阶级斗争理论。阶级斗争理论主张暴力革命。即革命是一个阶级推翻另一个阶级的暴力行动，需要用暴力革命推翻现存政权，革命不可能“温良恭俭让”。毛泽东名言，“革命不是请客吃饭，不是做文章，不是绘画绣花，不能那样雅致，那样从容不迫，那样温良恭俭让。革命是暴动，是一个阶级推翻另一个阶级的暴力行动。”毛泽东这段名言，生动反映了中国革命时期，通过急风暴雨的革命行动夺取政权的时代特征。在暴力革命盛行时，难以想象会对人权，特别是基本人权有足够的尊重。

只是到了改革开放时代，中国共产党真正开始从革命党向执政党转变后，才逐渐意识到对人权的保护和尊重，对建立一个现代国家所具有的重要意义。所以，直至2004年，中国改革开放已经推进26年后，才把尊重和保障人权写进神圣的宪法。

把“国家尊重和保障人权”写入庄严的宪法是中国人权事业标志性的事件，是自1978年中国改革开放以来最重要的进步。同时也是中国共产党从革命党向执政党转变的标志性事件。这意味着需要用人权和人权意识看待我们过去所从事的一切工作。哪些是尊重并有利于推进人权和人权事业进步的，需要继续努力；哪些工作虽然方向是正确的，但在现实生活中仍有对人权特别是基本人权缺乏尊重需要改进的空间；哪些工作实际上背离了人权特别是基本人权的要求，需要反思，并做重大调整和改进。

三 中国人权事业仍在推进过程中

根据人权之“权”的内容，现代人权理论通常把人权划分为三代：第一代是以自由权为中心的公民权利和政治权利；第二代是以生存权为中心的经济、社会和文化权利；第三代是以发展权为中心的集体或群体人权。三代人权之间的关系，不是一个等级概念，在这方面不存在哪代权利更重要的问题，也不存在后者取代前者的问题。所有人权都是同等重要的，不应有首要次要之分，因为每一项人权都是他项人权所不能替代和不可置换的，但这并不妨碍政府或个人在人权发展方面进行优先选择及做出战略安排。

改革开放以来，我国在人权制度内容的建设上，一直以人的生存权作为首要人权。对于一个国家和民族来说，人权首先是人的生存权。没有生存权，其他一切人权均无从谈起。《世界人权宣言》确认，人人有权享有生命、自由和人身安全。在温饱没有解决的中国，维护全体社会成员的生存权利，改善人们的生存条件，自然应当看作首要问题。但在生存权利基本解决之后，其他权利的实现自然应提上议事日程。

把“国家尊重和保障人权”写入庄严的宪法，应当看做是推进中国人权事业的标志性事件。但同时还意味着，中国人权事业刚刚起步，还有大量的工作需要清理，特别是在人权保障方面，可能还只是刚刚破题，要使我们各项制度，特别是其中的经济制度、法律制度、政治制度和制定的各项社会政策，都能够体现人权和人权保障，还有漫长的道路要走。中国的改革，要体现公平正义，特别是在我们的各项制度中都能够体现公平正义，人权保障是其中重要内

容。没有大量的制度性建设，使这些制度体现公平正义和人权保障，改革无疑是不成功的。只有加大改革力度，使各项制度体现公平正义和人权保障，才是改革的目的所在，而这方面的任务无疑十分艰巨。把“国家尊重和保障人权”写入庄严的宪法已经十年。十年来，中国在人权，特别在基本人权事业的推进方面取得了重大的历史性进步，这是应当给予充分肯定和积极评价的。近年来，中国也主动参与国际舞台上一系列人权对话，表明中国在人权事业方面取得的进步增添了自身的自信心。但也应当承认，人权的进步，与经济、政治和社会诸方面的发展密切相关，不可能一蹴而就。在一些方面，我们对人权特别是基本人权的认识仍然是不到位的。哪些属于人权特别是基本人权，并给予保障和维护，在当下仍存在较多的争议。一个显然不争的事实是，1966 年联合国大会通过了《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》（即“国际人权两公约”），这是国际社会普遍认可的两个公约。中国政府也承认这两个公约。2001 年 2 月 28 日，中国人大常委会批准了加入《经济、社会及文化权利国际公约》的决定。但中国的全国人大至今还没有批准《公民权利和政治权利国际公约》在中国生效。

生育革命的代价是，长期“一孩化”的生育政策严重侵犯了公民生育权利。由于长期以来我们对人权和基本人权认识不足，以及长期的行为惯性，至今我们仍把这种侵犯视为正常。2014 年 10 月召开的十八届四中全会，提出全面推进依法治国，“增强全社会尊重和保障人权的意识”。人权与法治密切相关。衡量法治国家的根本标准是什么？衡量一个国家是不是法治国家，不在于它有没有法律，而在于它的法律是不是承认人的尊严、自由、平等和权利，也就是公民的权利是否有切实的保障。法治是良法之治。离开了人权和人权保障，就没有真正的法治。

随着中国社会大踏步地整体进步和对人权认识的深化，需要我们用人权保障的意识看待计划生育，对那些侵犯人权的现象必须禁止，加以改进，以与中国整体进步的要求相吻合。

第二节 国际社会对生育权利的认识

国际社会对生育权利的认识经历了一个相当长的阶段才逐渐成熟，并在 20 世纪 90 年代基本定型。

一 生育权属于基本人权，是国际社会普遍共识

（一）基本人权的含义

人权就是人的衣、食、住、行的权利，是生活在安全与尊严中的权利，是参与社会公共事务的权利。

联合国将人权分为两大类：一类是经济、社会和文化权利；一类是公民权利和政治权利。划分的根据是联合国1966年通过的《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》。

所谓基本人权，是指社会存在的每个人及其组合体（群体）享有由各国政府、社会（包括国际社会）负起主要保障责任的，在各方面（政治、经济、社会和文化领域）享有“人作为人”和“把人看作为人”的起码的人格、人身、安全、生存和发展等基本权利和基本自由。这包括以下几层含义：

人权是每一个人都应该享有的权利。

人权是人有尊严地做人的权利。联合国通过的《世界人权宣言》指出，人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。他们富有理性和良心，并应以兄弟关系的精神相对待。

人权是把人当做人对待的根本标准。人权的理念是，只有把人当人对待，你才成为人。

人权的三大支柱是平等、自由、博爱。

上述含义，可归结为：基本人权代表人的尊严和正当利益。

世界人权宣言所提及的基本人权至少包括以下12种权利：

一是生存权。最早来自《世界人权宣言》第25条的推定形式，到了现代已确认生存权的主要形式有生命权、健康权、人的尊严权、财产权、劳动权等。生存权是基本人权制度内部基本权利、基本自由与社会公平、正义矛盾运动的必然结果，是由经济的、阶级的、政治的原因共同形成的，应当上升为法律保障。生存权的主体是个人，也包括民族和国家。

二是平等权。《世界人权宣言》和“国际人权两公约”多次规定了形式上和实质上的平等权。在现代条件下，国与国、民族与民族、不同的人与人，都应该享有应然和实然的平等权利。

三是社会保障权。《世界人权宣言》第22条规定，每个人享有社会保障权，以使国家、社会和国际合作努力实现每个人的个人尊严和人格自由发展所

必需的经济、社会和文化方面的各种权利。特别要强调对广大平民百姓和弱势群体的社会保障权。

四是环境权。在联合国文件《人类环境宣言》确认了环境权与人类生存和发展的重要关系，以使人类有权在一种能过着尊严和互利的生活环境中，人人享有自由、平等和充足的基本生活权利。

五是自决权。民族和人民的自决权为基本人权。1960年12月4日联合国大会决议宣布的《给予殖民地国家和人民独立宣言》确定所有的人民都有自决权，依据这个权利，他们自由地决定他们的政治地位，自由地发展他们的经济、社会和文化。

六是发展权。1986年12月4日联合国大会决议通过的《发展权利宣言》，确认发展权为基本人权，旨在推动、促进和实现社会福利、进步和发展。发展权的主体包括个人、民族和国家三个部分。

七是知情权。也称知道权或信息获得权。现代社会要求知情权上升为基本人权，它是现代民主制度及信息化社会建立的基础性权利。该权利被认为是社会走向光明的保证。

八是接受公正审判权。该权利要求国家和国际社会重构司法制度，把司法的功能限定在权利救济上，把司法的价值定位于追求公正和效率上，把司法的性质定位于被动与判断上，以期通过接受公正审判而达到社会公平与正义。

九是安全权。2005年3月21日，时任联合国秘书长的安南在提交的一份联合国改革草案中，将“安全”作为四个改革方案之一，安全与和平紧密相连。就各国而言，安定团结是各国人民和政府普遍关心的话题，政府和社会应采取最有效的措施，使一国之内的所有人生活在安全、和平和自由的环境之中。

十是基本自由。自由权为《世界人权宣言》确定的概括性人权，被人权研究学者誉为第一序列的权利（第一代人权）。由于自由权涉及各个不同学科领域，内涵不易确定，外延较为广泛，难以确认为基本人权类型。1999年3月8日联合国大会决议通过的《关于个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》中，将所有人权和基本自由并列规定，这样将基本自由从一般“自由权”中分离出来，将普遍公认的人权和基本自由确认为基本人权。基本自由包括政论自由、经济自由、文化自由、人格自由、人身自由等。当然，经济自由等基本自由也受法律和国际规则所限制。

十一是受教育权。《世界人权宣言》第26条规定了受教育权为基本人权。

十二是和平权。二战后的《联合国宪章》和《世界人权宣言》，将和平权作为世界各国人民关心的主题。这也是联合国成立的重要宗旨。就世界范围而言，和平权利已发展为各国关心的基本人权。

二　基本人权属于优先保障地位

人权和基本人权是关联的概念。基本人权在一切人权中处于优先保障的地位。这不仅涉及对人权的价值判断和选择过程，而且涉及对基本人权概念的理解和基本人权现实状况的重要性的认识问题。《联合国宪章》和诸多的国际人权公约多次“重申基本人权”和明确规定“基本人权”保护，目的是提醒世人和各国首先要重视基本人权的优先地位。

基本人权优先保障原理是：基本人权的优先顺序来源于国际法的合理推定。联合国大会通过的“关于人权新概念决议案”第1条规定中，明确提出各种“基本权利”作为“优先事项”和“优先地位”的概念及其理由。前者将当今世界存在的种族隔离、种族歧视、殖民主义、外国干涉、拒绝承认民族自决权和各国对自然资源及财产享有主权等“基本权利”，作为或继续作为“优先事项”寻求保护性的解决；后者出于实现“新的国际经济秩序”的需要，给予“优先地位”。这种世界人权状况的新情势，把应当保障的世界性的“基本权利”“基本自由”与人权新概念联系起来，由此推断出，这些基本权利和基本自由属于人权的保障范畴。由于基本权利、基本自由与基本人权中“基本”含义是相同的，由此又推断出，这些基本权利、基本自由属于基本人权的范畴，从而得出基本人权应属优先保障的事项。

其次，基本人权充分反映了人人均应享有权利和自由这一人权的本质。基本人权之所以揭示人权的本质，是因为，在不同的人权分类中都包含有基本人权概念，基本人权涵盖了人人（包括群体）所享有的普遍的权利，既有个人权利（如每个具体个体的生命健康权、生育权、人身权、人格权、财产权、平等权、基本自由），又有集体权利（如老、弱、病、残、儿童、妇女等特殊群体权利的国内集体人权，以及民族自决权、发展权、环境权、人道主义援助权、和平权等国际集体人权），还有兼具个人和集体双重权利的基本人权（如生存权、安全权、少数人权利、发展权）。从人权的发展历史和现状来看，人权最初就存在于国内法之中，随着基本人权的重视，人权逐渐进入国际法领域，两者不断发生互动关系。因此，基本人权最能反映出国际人权法和国内法中各种权利主体应当享有的基本权利和基本自由，由此揭示了人权的本质。

再次，基本人权在所有人权中占据主导地位，是推导其他人权的人权，因此在逻辑上和事实上处于优先地位。

正因为此，基本人权已经成为世界和各国大多数普通人在法律和实践上必须予以优先尊重和保障的人权。

由此看出：基本人权的权利主体是每个生存于世的人及其组合体；责任主体是国家和社会；内涵是人们享有各方面的基本权利和基本自由；其实质是保护广大无权无势的平民百姓和弱势群体的基本人权。因此基本人权最能充分体现人权的本质。

三 国际社会：生育权属于基本人权

笔者20年前曾与国家计划生育委员会张世琨合著《生殖健康》一书，对生育权利有过定义①。现在看来，这一定义基本准确。随着人们对生育权利认识的深化，本书对生育权利（也翻译为生殖权利 Reproductive Rights）的定义是，生育权利是法律赋予或社会道德范围内允许的公民所享有的“性”和“生育”的自由以及依此可以获得的性和生育的权利保障。

生育权利在“生育”方面的权利在法律上至少包括以下一些内容：

自主决定生育时间和数目的权利；

享有知道和获取计划生育方法及其他节育方法的权利；

获得生殖卫生保健的权利。

上述定义的生育权利属于基本人权，是自从20世纪60年代中期开始的联合国宪章等一系列国际公约中早就明文规定了的，是国际社会的普遍共识。

自由生育即由当事人自行决定生育孩子的数量和间隔，是人类社会的一个基本准则，也是保障人类世代繁衍和生生不息的基本制度。所以，自古以来，人们都把残害孕妇和婴儿当做最为残忍的行为予以谴责。20世纪50、60年代，发达国家针对发展中国家迅速增长的人口态势，在发展中国家开展了节制生育运动。虽然这一做法隐含了发达国家对发展中国家人口在世界总人口比例上升的某种担忧，但是，国际社会仍然坚守了生育自主权的基本理念。1965年，世界卫生组织在积极推进家庭计划的同时，提出“一个家庭中人口的多少应该由每个家庭自由决定”的原则。1968年，联合国人权会议专门通过

① 陈剑、张世琨编著，《生殖健康》，中国人口出版社，1995年版，第41页。此书曾获得国家计划生育委员会和中国人口学会评选的专著二等奖。

《家庭计划的人权方面》决议，明确提出生育权是基本人权。该决议说："父母具有自由而负责任地决定他们子女的人数和生育间隔的基本人权以及在这方面获得教育和信息的权利。" 自此以后，一系列的国际公约，譬如1974年的世界人口会议、1979年联合国大会通过的《消除对妇女一切形式歧视的公约》，等等，都不断强调和重申生育权是基本人权这一理念。显然，从20世纪70年代末开始的我国计划生育在某些方面违背了在此之前的有关国际公约，而不是国际敌对势力有意制造出一个有关生育问题的人权理论攻击我国的计划生育政策。

四　国际社会对生育权利的论述

1948年12月10日联合国大会通过，后又经《公民权利和政治权利国际公约》第17条得到重申的《世界人权宣言》第12条规定：

"不得对任何人的私生活、家庭、……任意干涉。人人有权享受法律保护，以免受这种干涉攻击。"

1965年的世界卫生大会则开始把计划生育的人权提上了日程。在该次大会通过的《第1849（1965）号决议：人类生育》中规定：

"一个家庭中人口的多少应该由每个家庭自由决定。"

1966年12月17日，联合国大会通过的第2211（XXi）号决议规定：

"……各国在行使制定和推行它们自己的人口政策的主权时（应当）充分考虑到家庭的大小应该由每个家庭自由地决定这一原则。"

最早把生育权利纳入人权的文件，是1968年5月13日，在德黑兰召开的世界人权会议通过的《德黑兰宣言》第16条规定："父母有自由负责地决定子女人数及其出生时间的基本人权。"

随后，1969年12月11日，联合国大会通过的《社会进步和发展宣言》第4条又重申了这一权利，"按照需要，在国家人口政策范围内制定和建立作为福利医疗服务一部分的属于人口领域的各项计划，包括教育、人员训练和对家庭提供必要的知识和方法，使他们能够行使其自由负责地决定子女的数目和出生间隔的权利"。

1974年8月19～30日在布加勒斯特召开的联合国世界人口大会通过的《世界人口行动计划》第14（f）段规定：

"所有夫妻和个人都有自由而负责地决定其子女人数和生育间隔以及获得这种决定所需的信息、教育和方法的基本权利；夫妻和个人在行使这一权

利时应考虑到他们以及未来的孩子的生活需要以及他们对社会所应负有的责任。”

1979年12月18日联合国大会34/180号决议通过、1981年9月3日生效的《消除对妇女一切形式歧视公约》第16条重申：

“缔约国……应保障妇女在男女平等的基础上有相同的权利和自由负责地决定子女人数和生育间隔，并有机会获得行使这种权力的知识、教育和方法。”

20世纪70年代以后，不少国际文献和公约继续重申这样的观点。譬如：1994年6月联合国召开的国际人口与发展大会通过的《关于国际与人口发展行动纲领》进一步明确把生育权利列为一项基本人权：

“这些权利的基础在于承认所有夫妇和个人均享有自由、负责地决定生育次数、生育间隔和时间，并获得这样做的信息和方法的基本权利，以及实现性和生殖健康方面最高标准的权利。”

联合国人口基金在《2005年世界人口状况》一书中说：

“生殖权利是人权，尤其是妇女人权的核心。生殖权利源自承认所有个人和夫妇的基本人权，即不受歧视、强迫或暴力作出关于生育的决定。这些包括最高标准的健康权利和决定孩子个数、生育时间和间隔的权利。它们还包括安全生育的权利，以及所有的人有保护自己不受艾滋病毒和其他性传播疾病感染的权利。”

国际人权体系不断强调生殖权利的中心地位。生殖权利被认为不仅本身具有价值，而且对能否享有其他基本权利起到关键的作用。

国际社会把自由选择生育孩子的数量和时间看做是一项基本人权，包括自愿实行节制生育，并放在促进妇女人权的活动的核心位置。这是不同于早期只关注限制人口快速增长，有些时候以牺牲妇女权利为代价的一种全新模式。

五　提倡鼓励计划生育，但应当尊重公民自主选择

如何看待计划生育对人权特别是基本人权的侵犯，关键是如何界定公权与私权。一个现代社会，公权与私权是有严格区别的。公权，政府权力，是有严格限定的，必须在法律允许的范围内运行；而私权，公民权利，则应当受到宪法和法律的严格保障。从公权与私权角度看待民主、自由和法治，民主就是大家的事大家说了算，自由就是个人的事个人说了算。法治就是保证，既不让个人的事侵犯大家的事，也不能让大家的事侵犯个人的事。

按照基本人权定义，个人和家庭的生育行为属于个人和家庭的私事，应当由个人和家庭自主决定。政府可以引导，宣传政府的意图，例如提倡一对夫妇生育一个孩子，同时提供生育健康服务，提倡避孕节育，少生优生。在中文语义中，“提倡”原本的含义是一种选择，即至少有两种以上的选项，公民可以作出这样或那样的选择。例如，对政府的提倡，公民可以响应政府的号召，也可以从自身和家庭考虑，做出不响应的决定。无论响应与否，政府都不能强制个人和家庭必须怎样做或如何做，如果不响应政府的要求，就采取强制性的措施迫使育龄人群结扎或人流，若这样，既是对中国语言的污染，破坏中国语言的纯洁，更是对人权，特别是基本人权的侵犯。从世界各国情况看，这是一条严格的界线或分水岭。

生育权利，简单理解，就是个人或公民自主决定生育时间和生育数目的权利。公民“在行使这一权利时应考虑到他们以及未来的孩子的生活需要以及他们对社会所应负有的责任”，这段话容易引起争议。也就是说，生育既是自由的，也是负责任的。这里的负责，既包括对自己、对子女负责，也包括对社会负责。但如果人们“有机会获得行使这种权利的知识、教育和方法”后，最终生育与否的决定权利是人们自身。而不能由政府或其他机构代行他们的权利。

中国在20世纪70年代实行的“晚稀少”的做法，总体来说，是遵循人权特别是基本人权保障要求的，政府通过提供生殖健康服务，因而和风细雨，得到广大育龄人群的普遍拥护，并产生了极好的政策效果。所谓“总体来说”，就是多少在一些方面还有一些瑕疵，还有一些强迫命令和一些违背群众意愿的做法，但就总体而言，或绝大多数情形来说是无可指责的。再则，提倡和鼓励计划生育，这是联合国人口基金多年的努力，也是广大发展中国家普遍的共识。就全球情况分析，中国提倡和鼓励计划生育，实际也是响应联合国要求。但区别在于，提倡和鼓励，不应采取强制措施，不应通过强有力的行政管制措施，强制推行计划生育。这是一个十分重要的原则性区别。但遗憾的是，很长时期，我们把采取强制措施，通过行政管制推行计划生育的做法看作社会主义优越性，看做是举国体制的优越性所在，看做是计划经济的优越性。现在看来，随着我们对人权和基本人权形成更深刻的认识，上述观点的缺陷，也越加清晰。

六 保障公民基本生育权利的实现

用人权理论和人权视野看待中国自20世纪80年代初以来推行的计划生育

做法，可以得出以下结论：

20世纪70年代末至80年初以来推行的“一孩化”生育政策，以及以后演变的现行生育政策，背离了大多数群众的生育意愿。为使这一生育政策能够有效实施，通过强制措施迫使育龄人群结扎和引流，这种计划经济的思维和做法，侵犯了基本人权中生育权利的实现，对此，我们必须有清醒认识。

中国自1978年以来，开始了市场化取向的改革，抛弃了计划经济思维，但唯有在人们生育行为方面，仍是严格的计划经济思维，甚至可以说是计划经济思维的最后一块领地。由于长期的严格管控，在生育方面所付出的代价高昂，需要作深刻反思。

从20世纪80年代初以来推行的“一孩化”生育政策，实际是将这个国家每一个人的生命和生活都纳入其中，试图实现人口增长的有计划管理，通过管理每一位育龄妇女及其配偶的性生活，进而落实每一位育龄妇女的节育措施，并连带管理每一个孩子的准生、上户口、就医与入学，进而充分体现无处不在的计划权力或国家权力对个人权利的深度干预。就生育政策革命性的改变看，“一孩化”政策，实际是计划经济体制下的国家政治精英，以科学话语下的零增长人口理念做先导，在实现“四化”即赶超战略指导下，利用高度集权化体制建立起来的一套对生育进行全面管控制度。由于这项政策在现实生活中与广大群众生育意愿有较大距离，必然受到广大群众的抵制，而强制推行的结果，影响了人们的生育权利，带来十分消极的后果。

七　批评使人进步

笔者在国家计划生育委员会宣教司工作期间（1986年至1995年）[①]，由于自身工作不仅负责对内宣传任务，同时也承担了一些对外宣传的责任，参与那时的一系列对外新闻宣传和与境外媒体打交道的工作，因而对那时的计划生育对外宣传有一定了解。在对外宣传工作中，那时的一项重要任务，就是要应对每年的美国人权报告对中国计划生育的攻击。由于美国的人权报告所列举的事例，通常十分具体，因而难以具体反驳。通常反驳的一个核心观点是，就是美国的人权报告所犯的错误，是将个体真实混同于总体真实。即虽然不能否认美国人权报告所列举材料的真实性，但这只是一些个案，不能准确反映中国计划

① 在此期间，笔者担任国家计生委宣教司宣传处的副处长（1988～1993年），处长（1993～1995年）。

生育的现实。中国计划生育的总体情况不是这样，不能用个别事例来否认中国计划生育总体上是保护和尊重人权的。现在看来，这种反驳是无力的。实际上，如果生育政策确实有利于人们基本人权，特别是生育权利的实现，即使出现一例违背人权的案例，也应进行追究，并做出认真反思，检讨不足之处，努力改进工作，避免再犯同样的错误，而不是玩弄数字游戏。

应当怎样看待美国每年出版的人权报告对中国计划生育的攻击呢？

20 世纪 90 年代，美国每年出版的世界人权报告，对世界各国的人权状况进行评头论足，其中自然包括对中国的人权状况所作的评头论足，这是美国国家的自由，事实上每个国家都享有这样的自由。中国近年来每年都出版美国的人权报告，也对美国的人权状况评头论足，充分运用了中国国家的自由权利。

美国人权报告对中国计划生育评头论足，其中不乏对中国计划生育的攻击，其中提及的一些现象确实是需要我们努力加以改进的。美国的人权报告对中国计划生育事业评头论足，客观上促进了中国计划生育的进步，促进了中国人权整体发展的进步。与 90 年代相比，中国目前的人权状况无疑有了重大进步，中国的计划生育事业的人权状况也比 20 年前有了重大进步，虽然还有不足，还有需要改进的地方，但这种巨大进步也是十分显然的。从这个意义上说，应当感谢美国的人权报告，正是在美国的人权报告的不断攻击中，中国的人权事业不断取得进步，中国的计划生育事业也取得了重大进步。

虚心也许会使人进步，但批评一定会使人进步，这个道理实际是普遍适用的。无论对一个党、一个国家、一个民族而言，批评都是推动进步的重要动力。

对待批评，应当有一个积极态度，而不论这种批评是抱着什么样的动机。不能只允许自己作自我批评，只允许自家人的批评，对他人的批评，就认为别有用心，就是敌对势力。一个开放包容的社会，应当允许所有人的批评，这不仅是一个现代国家和社会具有的胸襟和雅量，也是一个常态社会应当具备的基本特征。

1991 年 8 月，笔者在中国社会科学院人口研究所属的《中国人口科学》杂志上撰文“论计划生育与人权”，这可能也是国内较早论述计划生育与人权关系的文章。论文的主要观点包括以下四个方面内容：一是如何看待人权和人权的保障实现，不同的利益如何选择，人权的实现是一个渐近的过程，控制人口是世界性潮流①。现在看来，此文的观点基本能够成立，但还不够，存有缺

① 陈剑：《论计划生育与人权》，《中国人口科学》1991 年第 4 期。

陷。生存权固然重要，生育权作为基本人权，同样应当得到尊重，在优先次序上，在生存问题基本解决的情况下，不能把生育权利看作是从属于生存权的一种权利。

第三节 计划生育集中活动的反思

一 计划生育的集中活动

计划生育对生育权利缺乏尊重，突出体现在开展的集中活动上。从 20 世纪 70 年代末期起，计划生育的集中活动就成为一个常态的工作方式。虽然国家计划生育委员会等政府部门也三令五申发文说不许搞运动，但由于没有具体的硬性要求，现实生活中，这种三令五申的发文难以起到实际作用。与此同时，计划生育一整套行政管制措施逐渐成熟，例如“一票否决权”在计划生育领域中率先强制推行，如同达摩克利斯剑高悬在分管领导头上，迫使基层干部必须通过集中活动才能完成人口和计划生育的控制指标，也是导致计划生育系统的统计工作存有大量水分的体制上原因。以后，“一票否决权”又在其他领域得到应用，是形成诸多行政权力逾越法律所规定的行政边界的重要原因。“一票否决权”既不实事求是，也是导致诸多恶政的原因之一，属于非常态做法，应当彻底抛弃。

什么是“集中活动”？用一句计划生育系统的形象表述就是“通不通，三分钟，再不通，龙卷风”。通常以宣传月的形式进行，从医院抽调医生、护士，从政府部门抽调干部，由县乡村干部带队，到农村组成计划生育小分队，对农村育龄人群实行强制性结扎的形象性描述。“一环二扎”，即生一个带避孕环，生两个就结扎、绝育。这种大规模的集中活动，在 20 世纪 80 年代至 90 年代十分常见。据国家计划生育委员会提供的资料，仅 1983 年，在钱信忠“大结扎”时期，包括男性和女性结扎，当年就做了 5800 万例计划生育手术。这是一个巨大的天文数字。钱信忠担任国家计划生育委员会主任不过一年多一点时间，但他在任期间的大结扎，却给后人留下了难以磨灭的记忆。

二 计划生育，不应当回避批评

从事计划生育工作的人都知道这样一个不成文的规定，计划生育负面新闻不允许媒体报道。1990 年 3 月 3 日，《中共中央办公厅、国务院办公厅转发中

央宣传部、国家计划生育委员会〈关于加强计划生育宣传教育工作的意见〉的通知》（以下简称《通知》）。《通知》指出："报刊、影视、广播、出版等部门在计划生育宣传教育中，具有十分重要的作用。新闻舆论部门对计划生育的宣传应保持一定的比重，通过经常宣传形势、政策、典型人物、先进经验、科学知识，为控制人口增长、提高人口素质创造一个良好的舆论环境和社会环境。广大基层计划生育工作者常年奋斗在第一线，艰苦努力，任劳任怨，为国家、民族的未来，建立了不可磨灭的功绩。要大力宣传和表彰他们的动人事迹和奉献精神。"①

笔者在国家计生委宣教司工作期间，直接参与了上文所提到的这个《通知》的起草工作，对上述这段文字的理解应当是清楚的。这段文字意味着，计划生育宣传只能作正面报道，不允许有任何负面的新闻报道。出现任何负面的新闻报道，媒体或机构就要承担相应的责任。1991 年 5 月，法制日报曾刊登一篇反映基层乡政府在计划生育工作中，无视群众的合理要求产生的恶性事件。法制日报本意是批评基层乡政府无视法律，但由于涉及计划生育，此事在法制日报上刊登，被批评的省的计划生育部门反映到国家计划生育委员会，法制日报为此受到国家计划生育委员会的责难。当时，笔者奉命曾前往司法部和法制日报交涉，要求法制日报不要再刊登类似与计划生育有关的负面新闻。当时所持的尚方宝剑就是两办转发的《通知》。

我们的宣传工作当然需要正面引导。但如果大量问题出现，不去寻找出现问题的根源，而是杜绝任何对产生问题的根源进行质疑和分析，对任何批评采取回避和否定的态度，实际上十分不利于工作的健康开展，也不利于社会整体进步的推进。

三　中央文件对计划生育侵犯人权的批评

计划生育侵犯人权很少有浮出水面的，但通过中央文件和一些媒体报道，我们还是能够看出这方面存在的问题。

中央文件一般用"强迫命令"描述现实中侵犯人权的现象。这从 70 年代末期至 80 年代以来，中央出台的一系列文件中可以看出一些端倪。

计划生育侵犯人权现象，从 1979 年开始逐渐增多。1980 年 9 月 25 日的

① 《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997 年版，第 32 页。

《公开信》就提出："每个做计划生育工作的同志都要成为宣传员，帮助每个群众解决思想问题和实际问题。并且坚决不干强迫命令违法乱纪的事，也劝说别人不干强迫命令违法乱纪的事。"正是因为现实生活中存在大量的强迫命令的现象，即侵犯人权的现象，才有《公开信》这样的要求。

1982年2月9日下发的中央11号文件提出，"各级领导干部和计划生育工作人员，要认真学习党的有关政策，提高政治思想水平和业务能力，改进工作方法，关心群众生活，帮助群众解决思想问题和实际问题，坚决反对和防止违法乱纪的行为。认真对待有关计划生育的来信来访工作"。中央的态度是明确的，但生育政策与群众生育意愿的矛盾，要完成人口控制目标的任务，强迫命令可能是主要选项。

1983年1月2日，《中共中央关于印发〈当前农村经济政策的若干问题〉的通知》，即中发（1983）1号文件。中央1号文件指出，"注意改进工作方法，加强宣传教育，防止强迫命令，要严格制止残害女婴甚至残害女婴母亲的行为"。[①] 为什么提出严格制止残害女婴的行为，是因为现实生活中这些问题日趋严重。

针对1983年"大结扎"出现的严重强迫命令现象，1984年4月13日发出的中央7号文件提出的六条要求，就是针对这一问题进行阐述的。"有的同志对中央有关计划生育的方针、政策缺乏全面理解，在工作中也出现了一些强迫命令的现象。""在指导思想上，要彻底纠正'强迫命令不可避免'的错误看法，严禁采取野蛮做法和违法乱纪行为。要重申不搞强迫命令的有关规定，并严格遵照执行。要以顽强的精神进行深入细致的思想教育工作"。熟悉中央文件表达方式的读者知道，中央文件提出六个方面要求，专为防止强迫命令写上一条，说明基层这一现象已经达到了怎样的严重程度！

1986年5月9日出台的中央13号文件，批转的国家计划生育委员会《关于'六五'期间计划生育工作情况和'七五'期间工作意见的报告》中，国家计划生育委员会作了检查，所谓的"思想教育薄弱、作风不够扎实、对计划生育政策缺乏全面的研究、基层工作薄弱"等，隐含的问题几乎都是与强迫命令有关。"一些地区仍旧靠突击代替经常工作，工作时紧时松，社会效益差。"为此，国家计划生育委员会在提出的改进措施中写到，"计划生育干部要坚持文明作风，办文明事，既要维护国家利益，又要保护人民的利益。"要

① 《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997年，第23页。

“改进工作作风。要结合农村整党，加强对干部的教育。进一步克服强迫命令难免的思想”。①

中央文件提出了诸多克服强迫命令的做法，但由于群众的生育意愿与政策要求之间的矛盾难以弥合，又由于没有有效的措施避免强迫命令现象的产生，计划生育的强迫命令屡禁不绝，一直延续到今天。区别只是在于，由于中国社会经济持续发展和巨大进步，中国人的生育观念发生了革命性的变化，由于生育意愿与政策要求之间的距离大为缓和，强迫命令的严重程度在今天大幅度下降。

① 《中国计划生育全书》，中国人口出版社，1997 年版，第 29 页。

第九章

基层政府合法性危机

与人口结构失衡

在我们党的历史上还从来没有过像计划生育工作那样长期建立在与群众严重对立的基础上。如同经济等任何工作一样，计划生育工作上的被动局面也是由于我们违背客观规律造成的。

——梁中堂

第一节 基层政府合法性危机

合法性一词在政治学中通常用来指政府与法律的权威为民众所认可的程度。合法性被认为是政府行政的最基本条件：如果一个政府缺乏必要程度的合法性，它的行政手段，政策制定，都会成为问题。在实际生活中，由于权威性和认可程度的降低，都会得不到很好的贯彻和实施。一个政权通常需要得到大多数民众的认可才能维持其权力。如果一项政策的实施，遭到群众的普遍抵制，不认可，政府却强制推行，虽然群众被迫接受了这一政策，但会导致民众对政府的认可程度的降低，也就是合法性降低。

计划生育主要是通过基层政府实施的，并且，主要是农村乡一级政府的实施。由于乡一级政府在“一孩化”政策的实施过程中，遇到了群众的抵制和不理解，乡一级政府强制推行，必然影响乡一级政府在群众中的形象，降低乡一级政府的认可程度。因而政府的合法性危机，主要限于基层政府。

一 “一孩化”使生育率持续走低的势头戛然而止

“一孩化”起步是1979年，真正全面实施是从1980年起。

对20世纪70年代的“晚稀少”政策，本书第一章就作了详尽阐述。由于“晚稀少”政策符合育龄人群的生育意愿，70年代反映妇女的生育水平指标，总和生育率持续走低。到了1980年总和生育率进一步下降为2.24，人口自增率也进一步降至11.87‰。此时在出生一孩中，未达晚育比例还高达49.17%；出生二孩中，未达晚育年龄或间隔年限的比例仍高达82.75%。也就是说，落实“晚稀少”政策的任务还没有完成，但发展势头良好。至1979年“一孩化”出台时已接近更替水平，即从6以上降到了2～3。这暗示原有的“晚稀少”的生育政策极有可能是有效的。如果继续实施，按照其发展趋势分析，总和生育率会进一步降低。就出生率发展趋势分析，这时似乎并没有什么特别的理由要加强对生育率的控制。然而，1978年春，“包产到户”，国家放松了对农业的控制。农业改革带来了粮食快速增长，改革开放带来了社会生活的巨大变化。政治控制的松弛，知青的返城高峰，这些短期的工作困难似乎给人们一种强烈的危机感：如何在改革开放时代去管理不断增长的庞大人口？再加上人口总数已接近10亿存量。此时，三步走的人均战略目标的提出，要实现宏伟的发展目标，必须采取严格控制人口增长的措施。

然而，“一孩化”取代了“晚稀少”，计划生育一夜之间变成了“天下第一难”的工作。计划生育，原本是为育龄人群提供避孕节育等技术服务的工作，受到广大育龄人群的欢迎。但转眼之间，变成天下第一难，完全是人为因素使然。就是因为这一政策的形成过程严重脱离了群众，政策本身脱离了实际，广大农村育龄人群普遍不接受，并以种种方式抵制。在此情况下，基层计划生育工作，不得不转向以行政强力推行的“突击”为主，以集中活动为主，美其名曰仍是宣传工作为主，但此时的宣传教育，就是“通不通，三分钟，再不通，龙卷风”，实际是以“一胎上环、二胎结扎”为主。育龄人群没有任何选择，只有被迫接受，不然，只有采取东躲西藏的方式进行抵制。

“一孩化”生育政策并没有带来生育水平的下降和人口自然增长率的下降。1980 年，由于在全国全面实施“一孩化”，受到了育龄人群的普遍抵制，人口自然增长率不降反升，从 1980 年的 11.87‰大幅回升到 1981 年的 14.55‰，1982 年继续回升，达到 16.01‰；总和生育率则从 1980 年的 2.24 回升到 1981 年的 2.65，1982 年继续回升到 2.86；农村总和生育率值从 1980 年的 2.49 大幅回升到 1981 年的 2.93，1982 年继续回升，竟高达 3.20（1980 年后的最高值）。这意味着，推行“晚稀少”而持续走低的生育率到此戛然而止，并出现迅速回升势头。

二　“一孩化”导致生育率提高的社会心理因素分析

“一孩化”本意是严格控制人口，生育允许的口径降至极限，但欲速则不达，越是想严格控制，离达到严格控制人口增长的目的越远。就这一现象产生的原因，有诸多学者做了分析，但很少从社会心理角度研究。

“一孩化”引发人们心理恐慌，其政策要求超越了人们能够承受的底线。“一孩化”，这个人类文明史上最严格的生育政策，刚刚实施时，很多人并不相信，广大农村会采取如此严格的生育政策！这与几千年传统生育文化，与中国农村育龄人群的心理接受程度有很大距离。当这一政策真正实施的时候，很多人难以接受。因而，当用强制性措施来推行这一政策时，遇到人们普遍的抵制。最初的抵制是一个个无组织、无规则的行为，零散且不成气候。但当第一个人开始抵制时，第二个人也是这样抵制，那么抵制就会像瘟疫一样迅速在育龄人群中蔓延，并成为一种心理上有组织且有规则的行为。并且，普遍的抵制，给人们提供了强大的心理支撑，心里感觉并不孤独。既然大家都没有按照政策要求生育，又有什么可怕的呢？如果一项政策，只是少数人不能够遵循，

那么，通过多数人做少数人的工作，或孤立少数人，少数人就会成为众矢之的，并使以后违背政策要求的人感受到巨大压力。但如果不遵循政策是多数人的行为，就没有这种压力，甚至，多数人不按照政策要求办事的行为，反而会鼓励那些违背政策的行为。既然别人都如此，我为什么要按照要求生育呢？当违背政策是一种普遍的行为并形成一种共识时，就会进一步纵容这种行为，在这种情况下，如果第二胎没有按照要求进行生育，如果第二胎没有生育出自己满意性别的孩子，或还想再生育一个，那么，在常态情况下，也许不会再生育，但由于在行为上的相互鼓励，在这种情境下就有可能继续选择生育。所谓从众心理和从众行为，在普遍选择再生一个的信念支撑下，极大增强了人们对这一政策的抵制程度。计划外生育就成为一种普遍的现象。

辩证法也为我们提供了考察视角。你越想严格控制人口，但如果绝大多数育龄人群不理解，工作人员也不很好配合，政策要求与群众的接受程度有巨大距离，此时强行推行，很难设想会有好的效果。所谓“欲速则不达”，就是此类情形的写照。工作人员为什么不能很好配合？基层的计划生育工作者可能就是来自乡村，他自己可能都不是十分理解，并深知这一政策群众抵触情绪强烈。工作人员生活在这样的环境中，只有通过集中活动，采取强迫命令手段，也许能够达到“一胎上环，二胎结扎”的效果，但却在育龄人群中留下了不愉快的记忆。基层工作者长期生活在育龄人群中，以后又如何见人呢？在这种心理驱使下，对基层工作者来说，放任自流就成为唯一选项。而如果生育政策适当放宽，“两胎加间隔”，大多数育龄人群能够接受，即使一些育龄人群仍有再生想法，不能完全接受“两胎加间隔”生育政策，但不接受程度大为减缓，通过工作人员做工作，对政策仍有不同想法的育龄人群中的相当一部分会转变态度，转而接受现行政策。也就是说，虽然政策口径放宽了，但能够使绝大多数育龄人群接受，政策的实施效果反而更好。1984 年中央的 7 号文件，所谓“开小口，堵大口”，正是这样的思路。但遗憾的是，此时的“开小口”，还仅仅限于“独女户”，有些地方连“独女户”都没有包括，仅仅是在 5% 的基础上再扩展到 10%，其效果自然受到影响。如果政策放宽到“两胎加间隔”，效果只能会更好。

三 “一孩化”干扰了私人生活，影响了社会和谐发展

从“一孩化”政策实施的效果看，“一孩化”开了一个很不好的头，就是政府对民众私生活的干预，并给民众生活和社会生活带来诸多负面影响，破坏

了社会和谐发展。

生育是人类维持自身繁衍的自然行为。无论是人类历史上，还是世界范围内，有关生育的决定权几乎都是属于个人和家庭的。

“一孩化”的强制实施，强制规定公民生育孩子的数量。这在古今中外的人类文明史中是绝无仅有的，但我们却在一个很长时期将其看做是社会主义优越性的体现。社会主义“优越性”遭遇到育龄人群的普遍的强烈抵制，其优越性何在呢？虽然制定这一政策似乎有着十分善意的动机，为了国家富强和提升人民生活水平，但从执行的结果看，不能认为是一种“良政”。

生育行为，特别是家庭计划生育行为本身是一种符合人性的生活方式，即提供多种选择的避孕节育方式，并将政府提倡和鼓励的政策告诉群众。它是人们日常生活中的一种自愿的选择。现在却以一种强制性管理，如同一个国家或者地方实行军事管制一样，如果不能够按照政府规定的要求去做，就采取强制措施。这就把育龄人群放到了政府的对立面，强制推行的“一孩化”成了国民别无选择的一种生存方式。

“一孩化”之所以不能看做是“良政”，是这一政策让中国千万个家庭，上亿人群蒙受了巨大的心理和生理的压力，影响了社会和谐和家庭幸福。由于现行生育政策中，大多数家庭只能允许生育一个，因而30多年来，有近2亿人属于违犯“生育政策”或违犯“计划生育条例”出生的，这几乎是一个天文数字。按照易富贤的计算，仅仅在1981年至2010年间就超生了1.87亿人①。一个家庭出现一个违反政策或法律出生的孩子，必须经受政府长达多年的处罚。而被超生罚款的人，一般也都是收入水平较低的人。巨额的超生罚款费，很多普通百姓交不起。被处罚的家庭在接受处罚期间，无法想象他们能够心情舒畅。因为生孩子而遭受政府的处罚，很难想象百姓能够和政府和谐。没有钱交罚款，就扒房子，抄家产。很多人因此东躲西藏。在这样的状况下，不仅超生罚款的父母面临巨大的生存压力，其子女也难有一个健康成长的生存环境和心理环境，直接影响了下一代的健康成长。道理很简单，对“超生”家庭征收惩罚性的“社会抚养费”，让一些“超生”的孩子从小就自认为或被当成多余的、不应该出生的人。这种身份感受即使不影响到他们对国家的认同，也难以产生一种对社会正面的情绪。大量事例说明，一个人的童年，如果缺少一个健康成长的环境，对其一生将会带来的负面影响，怎样描述都不为过。20

① 易富贤：《大国空巢》，中国发展出版社，2013年版，第166页。

世纪90年代初黄宏和宋丹丹演的小品“超生游击队”，这本不是搞笑的作品，实际上就是因超生而东躲西藏这样一批育龄人群艰难的生活写照。哪一个领域，会制造党和政府与人民群众这样严重的对立？在东躲西藏的日子里，这些育龄人群又会有怎样的感受？这样的小品，涉及的不是很少的“个别”，而是成千上万个家庭，以及在不愉快的成长环境中成长的成千上万个儿童。中国社会目前的戾气严重，形成戾气的诸因素中，难道没有计划生育因素？

现行生育政策限制民众生育，把生孩子这种利国利民的行为当成错误来惩罚，严重违背社会公平，并引发各种社会问题，影响社会稳定。[①]

在现代社会养老体系下，父母付出辛劳来养育孩子，孩子将来支撑的则是整个养老体系，受益的是全社会。因此，惩罚生育两胎的家庭既违背经济规律，也违反道义原则，生育两胎的父母以自身付出为社会贡献更多养老体系的支撑者，却因此受到惩罚，这不符合逻辑。

四 “一孩化”造成官民关系对立，影响基层政府的合法性

“一孩化”政策之所以不能看做是“良政”，还在于这一政策严重背离了广大人民群众的基本生育意愿，使得这一政策从实施开始，就变成了“天下第一难”工作！不仅官民关系对立，腐败滋生，而且国家30多年为此投入了巨大的人力、物力、财力，国家和个人都付出了巨大的成本，但收益很小，甚至是负数。

20世纪90年代初，笔者工作的单位，国家计划生育委员会宣传教育司，曾在系统发文，清理不合时宜的计划生育标语口号。笔者参与起草了清理计划生育宣传标语的文件。在这份文件中，为计划生育系统提供了应当提倡的标语口号。现在回过头来认真思索，这些需要清理的标语口号，实际是当时计划生育工作的生动写照。历史遗留下来计划生育宣传标语本身就是最好的记录：例如，“宁添十座坟，不添一个人”“喝药不夺瓶，上吊就给绳”“一人超生，全村结扎”“能引的引出来，能流的流出来，坚决不能生下来”。这样的标语口号，在当下的中国农村，仍可以找到存留的记录。这样一些标语口号，不止是标语口号，还是现实生活中的真实写照。甚至，现实生活中的惨烈程度可能比标语口号所描绘的更严重。

---

① 黄文政、梁建章：《社会失衡——低生育率威胁国家安全》财新网，2014年2月27日。

在广大农村地区，一旦干预突破了生育权利底线，各种强迫育龄妇女控制生育的粗暴手段，以及“株连九族”“连坐受罚”式的“学习班”便无处不在。笔者1994年在浙江挂职，亲身感受到办此类“连坐受罚”的“学习班”的野蛮粗暴。仅仅一人计划外怀孕，由于这个人的逃避，就可能将其亲朋好友几十人关起来办所谓的“学习班”，吃喝住宿费用还得自己承担，从而迫使计划外怀孕的人员，在巨大压力下，不得不放弃躲避而选择流产。

每个家庭、每个人、每个新生命从生到死都在或将要承受计生之害：为准生证跑30多个橡皮章、遭受大月份引产、强制上环结扎被征收巨额社会抚养费，失独家庭不幸遭遇、空巢老人孤寂无援，几乎在生育政策实施的每个环节，我们都看到了这一政策给育龄人群个人和家庭带来的诸多痛苦。

中国改革开放已经36年。36年的改革开放，实际是从计划经济向市场经济转型的36年。几乎中国的各个领域，人们都感受到了改革开放给中国人民的生活带来了更多的自由和解放。但有一个领域，即生育领域除外。在这一领域，不是给予更多的自由和解放，而是给予更多的管制和束缚。

生育政策的后果有几十年的滞后。在可预见的将来，生育限制的恶果会越加凸显：“失独”家庭增多、老龄化加深，导致经济增长放缓，更多人将会认识到生育革命的急剧性转变是个错误。如果说当年认识不足，判断失误还情有可原，继续限制生育则会影响未来经济和社会可持续发展。

“一孩化”形成的过程，同时也是改革开放的大门逐渐打开的过程。如果联系到同一时期我国在经济方面所实行的改革，就知道36年来在生育领域的高度管制，包括采取经济、政治和法律上的种种限制措施来束缚民众的生育是多么不合时宜。因为，改革开放正是告别原有的计划经济，从计划经济向市场经济转型。正是原有的计划经济，由政府规定企业生产、流通和交换，却带来普遍的效率低下和经济增长乏力。但我们在告别计划经济的时候，却在生育领域，拾起了计划经济的做法，在政府不再规定企业的产品数量时，却规定并限制育龄人群的生育数量，并由此上升到国家法律的高度，强制公民的生育行为。而这种强制，带来的结果是，与“晚稀少”相比，人口增长的数量没有减少，却严重践踏了公民权利特别是公民的生育权利，严重影响了执政党和政府在农村基层的合法性。

得出上述结论是十分痛苦的，毕竟，笔者在这一领域工作十年，对这一领域的同事和成千上万计划生育普通工作者充满感情和敬意。他们在夹缝中生存，上级有严格要求，但群众普遍不接受，不得已只有采取强迫命令的做法。当然，不能将责任归于这一系统的普通工作者，但，谁应当为这一非“良政”

承担责任呢？将这一责任推给某位高层领导，不是实事求是的做法。因为，在高度的计划体制下，很难将某项社会政策的制定归结到某一个人。中国目前的这种机制，正是这样一种出了问题难以追究责任的机制。也确确实实没有一个人应当对这种体制和机制产生的问题负完全责任。还是应当从原有的体制和机制寻找原因，因为正是这样的体制、机制，才是形成这一政策的原因。因而对现有的体制机制进行改革，并杜绝类似现象的产生，对社会政策的制定，增添更多民主的因素，使社会政策的制定更为科学和符合实际，应当是我们今后努力的方向。例如，以计划生育“一票否决制”为例，“一票否决制”与地方和部门的政绩挂钩，也就是说不管其他方面工作如何，只要计划生育执行不力，主要负责人的工作成绩将被“一票否决”。在此制度的催逼下，一些地方官员为了自己的政治前途，会采取严厉措施来应对那些可能影响其计划生育工作成绩的现象。这也是强制堕胎、强制结扎等恶性违法事件屡禁不止的重要原因。这些强制行为不仅制造了大量的人伦悲剧，也严重影响了政府的形象。这样一种制度规定，现在看来必须改革。也就是说，如果不能够从过去的惨痛经历中总结教训，未来仍会重复过去的悲剧。所以，要结束过去，一定要对过去有一个认真总结，这样才能避免类似错误的产生。

第二节　人口结构面临严重的失衡

中国自1978年推行改革开放，36年来，随着中国经济社会持续发展，妇女生育水平也降到历史低位。妇女生育率持续走低已有20年历史。妇女生育率的持续走低，非计划生育因素在其中的作用日益增大。持续的低生育率将对中国经济社会长期发展产生深刻且持久的影响。

一　人口年龄结构面临严重失衡

生育率持续走低，对中国人口变动影响在于，每年净增人口逐步减少，中国正在向人口负增长迈进；人口老化的增长速度在加快，少子化（0～14岁人口占总人口的比重在15%～18%属于“严重少子化”，低于15%为“超少子化”）更加凸显；中国劳动年龄人口历史性下降，中国人口红利渐趋结束。上述变动表明，中国人口年龄结构正发生重大转折。

2010年第六次全国人口普查公布的数据显示，我国妇女总和生育率为1.18，大大低于国际公认维持人口正常更替需要的总和生育率2.1的水平。

由于导致多孩生育的经济社会环境有了重大变化，中国20至29岁的育龄妇女人数持续下降。20世纪90年代，中国20至29岁的育龄妇女人数达1.25亿人（1993年）；而到了2009年，这一数字已经下降到9000万人；20至29岁的育龄妇女，特别是生育旺盛期的育龄妇女（23岁左右），正是改革开放特别是1985年以后出生长大的人群，他们的生育观念较之30年前他们的父辈已经有了根本改变，少生优生已成为这一批育龄人群的普遍意识。

（一）每年净增人口数量逐年减少

生育率持续下降，反映在人口增长方面，就是人口增长率下降，每年增长的人口数量逐年减少，现正向人口负增长迈进。

表1是1978年以来我国出生率、死亡率和人口自然增长率的变化情况。①

表1　1978年以来我国的总人口数、人口出生率、死亡率和自然增长率②

（万人，‰）

年份	总人口数	出生率	死亡率	自然增长率
1978	96259	18.25	6.25	12.00
1979	97542	17.82	6.21	11.61
1980	98705	18.21	6.34	11.87
1981	100072	20.91	6.36	14.55
1982	101654	22.28	6.60	15.68
1983	103008	20.19	6.90	13.29
1984	104357	19.90	6.82	13.08
1985	105851	21.04	6.78	14.26
1986	107507	22.43	6.86	15.57
1987	109300	23.33	6.72	16.61
1988	111026	22.37	6.64	15.73
1989	112704	21.58	6.54	15.04
1990	114333	21.06	6.67	14.39

① 杨建华：《长期低生育率对我国社会经济发展的影响》，陈剑主编《中国改革报告2011》，中国文史出版社，2011年版。

② 资料来源：国家统计局人口和就业统计司编《2009中国人口和就业统计年鉴》，中国统计出版社。

续表

年份	总人口数	出生率	死亡率	自然增长率
1991	115823	19.68	6.70	12.98
1992	117171	18.24	6.64	11.60
1993	118517	18.09	6.64	11.45
1994	119850	17.70	6.49	11.21
1995	121121	17.12	6.57	10.55
1996	122389	16.98	6.56	10.42
1997	123626	16.57	6.51	10.06
1998	124761	15.64	6.50	9.14
1999	125786	14.64	6.46	8.18
2000	126743	14.03	6.54	7.58
2001	127627	13.38	6.43	6.95
2002	128453	12.86	6.41	6.45
2003	129227	12.41	6.40	6.01
2004	129988	12.29	6.42	5.87
2005	130756	12.40	6.51	5.89
2006	131448	12.09	6.81	5.28
2007	132129	12.10	6.93	5.17
2008	132802	12.1	7.05	5.08

1987 年，我国出生人口 2529 万，净增人口 1801 万；到了 1997 年，我国出生人口已经降到 2038 万，净增人口只有 1237 万；而到 2007 年，出生人口进一步降低至 1595 万，净增人口只有 681 万。而到了 2013 年，出生率为 12.08‰；死亡率为 7.16‰；自然增长率已经下降至 4.92‰。

从上表可以看出，自 1990 年以来，中国人口的增长率稳步持续地下降，20 世纪 80 年代出现的那种波动与反复已不复存在。在人口基数不断增大的条件下，每年净增人口数却逐年下降。虽然我国人口依然在增长，但是这种增长只是一种惯性增长，是最终走向人口负增长的一个过渡阶段。这种增长既是不可避免的过程，也是实现零增长的必经阶段。

每年净增人口数量的减少，直接影响了人口自然增长率的变化。1982 年

“三普”和1990年“四普”期间，中国人口年均增长为1.48%；而在1990年至2000年的“四普”至“五普”期间，中国人口年均增长率已经下降到1.07%。到了2000年至2010年的“五普”至“六普”期间，人口年均增长率进一步降低至0.57%。2012年，中国人口自然增长率进一步下降到0.495%。

由于生育率持续走低，每年净增人口减少，使我国人口增长跨亿的速度大大减缓。20世纪70年代，我国大致是每5年增加1亿人口，每年净增人口2000万。到了20世纪80至90年代，我国大约每7年增加1亿人口，每年净增人口下降到1300万左右。而20世纪90年代中期至2004年，从12亿人口增加到13亿，则用了近9年时间，每年净增人口下降到1000万多一些。进入21世纪后，我国每年净增人口已经下降到目前的600万。按照目前增幅，中国人口将在2030年跨入14亿，中国从13亿达到14亿人口时间需要22年。中国大陆人口总数能否迈入15亿门槛？现在看来，随着中国人口进入负增长的时代到来，15亿，将是中国人口数量永远难以达到的数。

持续的低生育率，导致我国每年净增人口数的减少，在中国人口总量已经超过13亿的情况下，这自然是一件好事。过多的人口已经严重压迫生产力的发展，人口放慢增长步伐正是我们努力追求的结果。现在的问题是，如果我们将眼光放长远一点，从更长一个时间段看待人口增长，例如50年、100年以后，持续的低生育率所带来的问题将是十分明显的，即我国人口总数会呈现雪崩式的减少。而考察人口变动，又必须要有长远的眼光，因为人口变动带来的影响，有可能涉及一代人、几代人甚至十几代人，并对整个国家的经济政治带来深远的影响。

由于生育率远低于更替水平已经持续了近20年，这意味着中国人口已经积累了很大的负增长惯性。生育水平越低，持续时间越长，所积累的负增长惯性也会更大。由于人口转变速度太快，中国人口年龄结构现已经非常畸形，继续推行现行生育政策就意味着未来人口结构将更加畸形。也就是说，现在的低生育率不仅决定近期人口发展，而且也决定了未来相当长一段时期的人口发展。

人口增长有其内在的规律，生育率持续走低，在理论上将导致一个人口种群的消亡。如果中国始终保持2000年妇女总和生育率1.46，到2300年人口将只剩下7500万；如果总和生育率维持在超低水平1.2，到2300年人口则只剩下2800万！生育率内在规律告诉我们，哪怕是微小的人口负增长，只要维持时间足够长，都是一个人口群体或一个国家的灾难。

近年来我们已经感受到生育率持续降低对中国社会的影响。由于人口减

少，众多小学因缺乏生源而关闭。以小学毕业生数量为例，2000年，中国小学毕业生数为2419.2万人，2003年下降到2267.9万人，2008年下降到1864.9万人，目前已经下降到不足1800万。与此同时，中国小学数量，也从1996年的64.6万所减少到2009年的28.02万所，13年减少57%。

（二）中国人口老化速度明显加快

随着生育率持续走低，中国的人口结构在今后20年至30年内会严重老化，其老龄化程度甚至高于如今老龄化的世界冠军日本，由此会引发一系列的经济和社会问题。其中一个重要的负面影响，就是严重的老龄化会削弱整个国家的创新和创业活力。

1982年，我国65岁及以上老人比重为4.9%，2000年上升到7%，2011年又进一步上升到9.1%。

老年人口在总人口中的比重不断增加，支撑老年人口的抚养费用也在不断增加，人口老龄化趋势将造成养老支出比例不断上升。对老年人口而言，主要是养老金支出和医疗费用支出。由于社会保障制度的不完善和医疗体制改革的不彻底，医疗消费已经成为老年人口最关注的问题之一。

中国人口老化的严重性主要有以下三个方面：

1. 增长速度快

在今后相当长时间里，中国老年人口将以年均3%至4%的速度递增。我国将成为21世纪世界上人口老龄化最快的国家之一。根据联合国的资料，65岁及以上老人占总人口的比例从9%增至20%的年份为：日本用了27年（1979～2006），发达国家将需要（作为整体）60年（1963～2023），美国将需要75年（1956～2031），中国只需要25年，即在2035年，中国65岁及以上老人占总人口的比例将超过20%。

2. 数量大

截至2011年底，中国60岁及以上老年人口已达1.85亿人，占总人口的13.7%，比上年末提高0.47个百分点。到2013年底，中国60岁及以上老年人口总数将超过2亿。到2015年，将达到2.21亿，占总人口的16%。老年人口数量的猛增对于我国经济社会将成为巨大挑战，也就是说，在短短的4年时间里，中国60岁及以上老年人口就将净增0.36亿，年均增加900万。

3. 未富先老，未备先老，挑战严重

中国在整体还不十分发达的情况下进入老化的快车道，无疑对中国经济社

会各方面是一个巨大的挑战。特别是养老保障、医疗救治，所带来的压力将是空前的。未富先老，未备先老，还没有准备好，老龄化已经到来。

（三）少子化问题日益凸显

在人口老化迅速增长的同时，我国还面临着严重的少子化问题。国际上认为0～14岁人口占总人口的比重在15%～18%属于“严重少子化”，低于15%为“超少子化”。

1990年，我国0～14岁人口占总人口的比重为33.6%。2000年已经下降到27.86%，2010年下降到只有16.6%。这也就意味着，在短短的20年时间，我国少子化降低到一半以上，进入严重的少子化阶段。

少子化带来的一个大问题是综合的独生子女问题，独生子女一代责任大、压力大、风险大但自身脆弱。如果说独生子女家庭本质上是“风险家庭”，那么独生子女空巢老年家庭本质上就是“困难家庭”，独生子女伤病残亡的家庭本质上就是“悲苦家庭”。规模巨大的风险家庭和残缺家庭期待着人文关怀、政府帮助和社会保障。

（四）空巢老人家庭数量过大

所谓空巢家庭是指家庭中只有老人，而没有其他人经常与老人同居的家庭。根据第六次人口普查资料，2010年全国60岁以上空巢老人家庭有4013万户，占全国家庭总数的9.99%，占有60岁以上老人家庭总数的32.64%；有60岁以上空巢老人6202万人，占全部60岁以上老人总数的34.92%。

空巢家庭形成原因主要有：老人与子女分居，常年不在一起生活；老人子女夭亡，多发生于独生子女家庭；老人离婚或丧偶，子女不在自己身边；老人终生未曾生育，多发生于丁克家庭，不孕症的家庭；老人终身未婚，也没有领养子女。

空巢家庭老人比一般家庭老人要面临更大的困难和风险。克服这些困难需要社会伸出援手。但是由于被帮扶的对象比较分散，需要帮扶的事情相当繁杂，帮扶的难度很大，空巢家庭老人安全问题堪忧。

二 人口出生性别结构面临严重失衡

“一孩化”生育政策乃至现行生育政策挤压出了一个出生人口性别比失衡问题，进而导致人口学意义上的女性人口减少现象，影响人口性别结构的和

谐、可持续发展和国家的长治久安。

1992年，国内一些研究人员，将1990年全国人口普查得到的1989年出生人口性别比（111.92）失调的主要成因，归咎于瞒报漏报女婴，从而把严重的出生性别比失调问题，说成是统计不实。事实上，这就等于否定了人口普查的出生人口性别比结果，表明实际的出生人口性别比失调远不像普查所揭示的那样严重。1994年，国家计生委在“关于防止出生婴儿性别比升高的意见”中指出：“一些专家和有关部门认为，80年代以来出生婴儿性别比的统计数字偏高的主要原因是瞒报、漏报出生女婴，在高出正常值的统计数字中，有1/2～3/4是由瞒报、漏报女婴引起的。”① 现在看来，这种分析严重不实。中国出生人口性别比失调是客观存在的事实，不是所谓的瞒报漏报女婴之类的统计不实问题，更不是所谓的生育率迅速下降的产物。

决策者在对某些问题的认识与分析上欠缺科学论证，尤其是未充分倾听不同意见，难以全面、科学地认识实际进程。这是计划生育工作及其人口控制成效往往被高估、被夸大，一些问题被掩盖的原因所在。

2010年“六普”资料显示，出生性别比结构持续严重失衡，出生性别比虽比“十五”期间的122有所下降，但仍高达118。根据联合国（United Nations，1955）认定的出生性别比正常值域标准102～107来判别，从1980年起，中国出生人口性别比已开始失调。自“六五”时期（1981～1985年）开始，我国出生人口性别比就已经偏高，并在“十五”（2001～2005年）期间达到了122.66，较“九五”期间上升了2.49%，达到了前所未有的水平。较高的出生性别比在1胎和多胎生育中都不同程度地存在，并随着胎次的升高而愈演愈烈。从区域分布来看，2000年出生性别比基本正常的有7个省区；而到2005年，全国除西藏自治区外，其余省区都出现了高出正常水平的出生性别比。出生性别比重度或中度失衡（即出生性别比在110以上）的省区占全国总人口的92.82%②。图1反映了我国出生性别比持续上升的情况。

中国出生人口性别比异常升高的原因主要有以下几个方面：一是受传统重男轻女的生育文化影响，一些人愿意生男孩，他们认为男孩可以传宗接代、养老送终、顶门立户、光宗耀祖。二是传统的农业生产需要强壮的体力，农民希

① 于学军等主编：《中国人口发展评论：回顾与展望》，人民出版社，2000年，第176页。

② 陈胜利、顾法明、蔡菲：《2005年1%人口抽样调查对综合治理出生性别比工作的启示》，《人口研究》，2008年第1期。

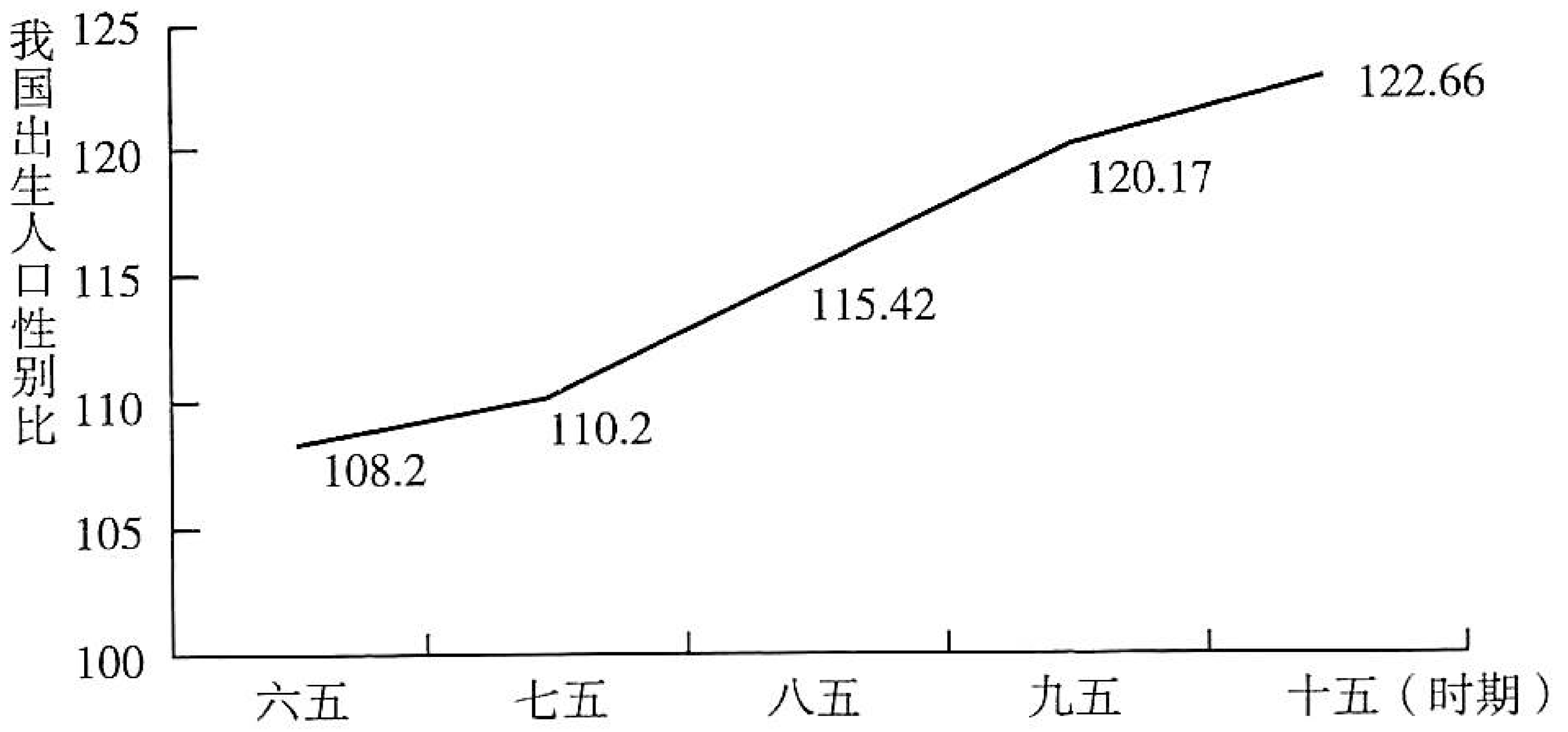


图 1　“六五”（1981～1985 年）至“十五”（2001～2005 年）期间我国出生人口性别比变化情况

数据来源：“三普”、“四普”和“五普”数据。

望有男孩分担体力劳动。三是在现实生活中还存在许多男女不平等的问题，盼望子女光宗耀祖的人们多想生男孩。四是现代科学技术能很方便、很准确地鉴定胎儿性别，一些人借机在怀孕期间选择孩子性别，剥夺了母腹中女婴的生存权，这也引发了人口生态安全问题。人口具有自然生物属性和社会人文属性，但前一属性更为基本，与生俱来，后一属性的获得则是社会化的产物，成年就该结婚成家，这是正常的人生程序。

出生性别比失衡与生育政策有密切关联。对出生性别比的失衡，首先是正视这一现象的存在。1995 年彭珮云在人口专家研讨、科技委员会上讲话时说，“从我们对各地实际情况的了解来看，利用 B 超等现代化手段进行非医学需要的胎儿性别鉴定，然后进行非医学需要的选择性别人工流产的情况相当严重，所以，不能不引起我们的高度重视。”① 正视问题是解决问题的第一步。随着 B 超的日趋增多及检测胎儿性别的逐步蔓延，流产女胎的数量也加速增长，从而使出生女婴比重本已偏低的问题日趋严重。本应出生的女婴因胎儿性别选择而流产，故大大减少了本应出生的人口数量。足见人为胎儿性别选择及流产女胎，既是导致第二孩及以上分孩次出生性别比严重失调，并随孩次升高而升高的成因，也是导致第二孩及以上分孩次出生性别比远高于第一孩出生性别比的成因。

由于生育政策的限制和理想子女数减少，实现生育性别偏好的方式已经转

① 彭珮云：《十年探索与体会——彭珮云论人口与计划生育工作》，中国人口出版社，2006 年版，第 550 页。

向了胎儿性别鉴定加选择性人工流产的方式。这种新方式既避免了超生，又避免了非意愿性别的生育。由于大量非意愿性别的妊娠并未成为生育，而是转化为人工流产，所以与以前的情况相比，就会显著减少生育数量，还会导致生育推迟和生育间隔增大。我国的低生育水平和严重偏高的出生性别比共存的现象，正是体现了性别偏好实现方式的变化①。

从 1983 年到 2010 年，中国已经出生的男婴比女婴多出了 4100 万。从 2001 年到 2010 年这 10 年，我国每年新出生男婴又比女婴多出 130 多万。据西安交通大学人口所研究，2013 年之后，中国每年的适婚男性过剩人口在 10% 以上，平均每年约有 120 万男性在婚姻市场上找不到初婚对象。

根据“六普”资料，我国 2010 年 35 ~ 64 岁未婚男性人口有 1191 万，其中 66.7% 在农村；未婚女性人口有 200 万，其中只有 7.6% 在农村，可见男性择偶，尤其是农村男性择偶比较困难。20 世纪 80 年代以后我国出生性别比逐渐升高，“六普”资料显示，2010 年 0 ~ 14 岁人口性别比为 117.99，比正常值高出 10 多个百分点。男性人口比女性人口多出 1827 万，平均每年多出 122 万。在正常的情况下平均每年男婴比女婴应该多出生 5% 左右，平均每个年龄组只应多出 30 多万人。由此可见，每年出生男婴非正常多出 80 余万，累计达到 2000 多万人。这些多出的男性主要集中在农村地区，将形成庞大的鳏夫群体。

我国出生人口性别比升高已有 30 多年，从 2020 年开始，农村男青年择偶会更加困难，将陆续有 3000 余万男青年找不到配偶，不能组成家庭。农业生产以家庭为单位，这种情况势必影响农村经济发展。现行养老体制以家庭为基础，鳏夫增多必然加重社会养老负担。农村鳏夫大量增多还将对传统道德规范、社会治安造成影响。

从 2010 年以后，20 世纪 80 年代中后期出生的失衡男女渐次进入婚育期，男多女少的婚姻挤压现象已开始显现并积累。2020 年前后，我国“婚姻市场”将会发生质的变化，这是因为持续而严重的出生性别比失衡人口（1985 ~ 2000）将成为主体并完全进入婚配期（20 ~ 34 岁）。推算数据显示，2020 年，22 ~ 34 岁男性人口将比其婚配的女性人口多出 2600 万。由于我国出生性别比严重失衡从 20 世纪 80 年代持续至今，所以，适婚男性人口绝对过剩的婚姻挤压现象会越来越严重且延续到 2030 年以后。如此严重的婚育人群性别结构失

① 郭志刚：《中国的低生育水平及相关人口研究问题》，《学海》（南京）2010 年 1 期，第 5 ~ 25 页。

衡必将极大地影响到我国社会的稳定和发展。

人口协调均衡是社会稳定有序的基础，人口适度增长则是经济社会持续发展的前提。无论是着眼于人口的总量还是人口的分量，人口的真实含义都不是简单的“数字”，而是一个由不同性别、年龄和社会标识的人群组合而成的互相支撑、互相需要、互相平衡的人口社会生态。如何应对人口性别比的失衡，无疑与生育政策的调整密切相关。

第三节 持续低生育率对中国未来长期发展的影响①

中国持续的低生育率对中国未来的经济和社会发展长远发展带来巨大影响，需要我们未雨绸缪，积极应对。

一 老化形势严峻，政府面临长期巨额隐性负债的挑战

2014 年 10 月 8 日，人民日报刊登了笔者的短文“研究编制国家资产负债表的意义”②。从应对人口老龄化面临的挑战分析，未来的中国各级政府因人口的迅速老化，将承担沉重的债务压力。

国家资产负债表包括政府、居民、企业、金融机构等所有经济部门的资产负债信息，反映整个国民经济在某一时点的资产和负债的总量规模、分布、结构以及国民财富的总体状况和水平。与国家资产负债表相联系的概念是国民资产负债核算，它是国民经济核算体系的重要组成部分，是以一个国家或地区经济资产的存量为对象的核算，反映一个国家或地区的资产负债总规模及结构、经济实力、发展水平和生产能力。只有将国民资产负债核算纳入国民经济核算体系，并与其他流量核算相结合，才能全面系统地描述国民经济发展水平和运行状况。

随着经济体制改革进程的不断推进和深入，一些原本隐蔽的经济矛盾可能逐渐暴露，政府隐性、或有的负债随之浮出水面，因而形成对财政的额外列支要求，最终演化为政府负债。其中，养老金缺口，是政府隐性债务最为重要的内容，也是各级政府面临的沉重负担。

---

① 陈剑：《持续的低生育率对中国社会长期发展的影响》，国务院发展研究中心《中国发展观察》杂志：2013 年第 8 期。

② 陈剑：《研究编制国家资产负债表意义》，《人民日报》2014 年 10 月 8 日理论版。

我国从1997年开始实行社会统筹和个人账户相结合（即“统账结合”）的养老保险制度，由于养老金支付规模大于积累规模，个人账户尚未做实，养老保险基金缺口日益增大，形成政府对养老保险的隐性债务。并且，人口老化加速，退休人员数量越来越多，退休人员领取退休金的时间越来越长，导致国家养老保险支出逐年攀升。2010年9月10日《中国的人力资源状况》白皮书发布，白皮书提供的资料显示，到2035年我国将会面临两名纳税人供养一名养老金领取者的局面。养老的实质是在业并缴纳养老保险的人口负担有权利享受养老金待遇的退休人口，是“青年养老”，而非“制度养老”。筹集足够的养老金和提供必要的养老服务是未来社会两大难题。国家统计局统计资料显示，2012年我国离退休领取养老金人数有6911万人，平均每人每年领取2.03万元，共计1.41万亿元，参保职工人数与离退休人数之比约为3:1，以后随着老龄人口的占比增多，这一比值逐渐下降，到2110年参保人数与领取养老金人数之比将只有1:1，按照现在的物价水平和养老金发放标准，每年所需养老金总额将达5.85万亿元。届时，社会筹集和支付这笔资金将相当困难。也就是，我国养老金超万亿的“空账”是我们这个“未富先老”型社会的重大挑战之一。2020年以后，庞大的20世纪60年代生人开始步入退休之年，届时退休人口平均每年净增1000万以上并持续10余年（2022年至2033年）。相反，由于长期低生育率，支撑经济增长和养老的新增劳动力人口不仅不能替补这些“空缺”，反而以平均每年600万的速度持续递减，这种人口年龄结构极其不平衡的替代变化将会给我国不够强盛的社会经济发展和相当不完善的养老保障、医疗保障、养老服务等带来前所未有的全面冲击。

根据专家们的测算，在目前养老制度不变的情况下，再过15年左右，虽然专家们测算的数字不完全相同，但都认为到2030年时养老金缺口将是一个天文数字，有人认为超过人民币60万亿元以上，占当年GDP三成左右。虽然这一数据的具体数值可能存有疑问，但养老金缺口持续放大对财政造成巨大负担这一总体趋势是确定的。

城镇养老金支出本质上是国家的一项负债。由于这种负债不像国债那样有明确的数额，习惯上称其为隐性负债。随着隐性负债持续增加，中央政府如何弥补日益增大的缺口，无疑是一个艰巨的难题。届时，占GDP的三成经济总量，将用于支付养老金，这对整个社会来说，无疑是沉重负担，并极大影响经济的活力。

二　少子化问题日益凸显，经济成长的活力面临挑战

由于生育率的持续走低，少子化问题日益凸显，首先影响的是教育的规模。资料表明，少子化首先影响了小学毕业生数量。小学生毕业生数量2000年的时候是2419.2万人，2003年是2267.9万人，2005年是2019.4万人，2008年是1864.9万人，2009年是1805.1万人。与此同时，中国小学数量从1996年的64.6万所直降到2009年的28.02万所，13年减少57%。

少子化问题日益凸显，直接影响了劳动力的供给，我国劳动年龄人口开始历史性下降。国家统计局最近公布的数据显示，2012年我国15～59岁劳动年龄人口在相当长时期里第一次出现了绝对下降，比上年减少345万人。从2010年至2020年，我国劳动年龄人口将减少2900多万人。未来10年内，中国20～40岁年龄段的人口可能减少1亿以上。

我国从20世纪80年代开始进入劳动力增长高峰期，劳动年龄人口的数量由1980年的6.44亿上升到2000年的8.67亿。我国自20世纪80年代以来社会经济高速发展的历史可以证明：充足的劳动力供给和实行改革开放的经济政策所造就的经济环境是我国经济腾飞的重要条件，相对廉价的劳动力成本是我国参与国际分工和竞争最大的优势。生育率下降所造成的低生育率使得劳动力抚养比得以快速下降，与此同时，原有的人口结构又为社会经济的高速发展提供了充沛的劳动力供给。这也就形成人口学家和经济学家所说的“人口红利”。现在人口红利即将结束，劳动力供给将逐年下降。

按照国家统计局年鉴数据，2003年我国人口净增就已经低于800万了，2008年净增人口为673万。按照联合国2010版中低方案（总和生育率为1.56和1.31），我国年净增人口在145～465万之间。人口峰值可能提前至2020年之前到来，然后开始挑战巨大的人口负增长。

过去相当长时间，我国劳动年龄人口持续上升，与此同时、人口抚养比下降，一升一降，生之者众，食之者寡，被称为人口红利。目前的问题是，劳动年龄人口开始下降，同时人口抚养比上升，一降一升，生之者寡，食之者众，中国人口红利将趋于消失。

（一）与印度相比

人口年龄结构的严重失衡不仅给未来社会稳定带来威胁，也使我国今后经济失去了可持续增长的活力，失去了大国博弈的竞争力。今日欧洲及日本发展

的困境皆与其人口老龄化程度有关，而我国由于人口性别与年龄结构问题叠加，情况只会更糟。

与印度相比，印度人口年龄结构显得更为合理，是可持续的，拥有源源不断的年轻劳动力供给。由于作为社会基础的我国人口其内部结构严重失衡，未来30年我们将进入一个不稳定、不均衡、不可持续发展的时代。

印度的面积是中国的34%，人口12.4亿。印度的各种条件及人口素质远不及中国，其最大也许是唯一的优势就是完美的人口结构和将来世界第一的人口规模。中国人口年龄结构出现了严重扭曲，而印度人口结构则自然匀称，其生育率也在稳步下降，已接近更替水平，人口并不会无限增长。虽然综合国力仍远差于中国，但印度在经济、社会、科技、教育、军事各领域也在快速进步。由于其年龄结构合理，未来印度的发展，丰富的人力资源将是其显著的优势。

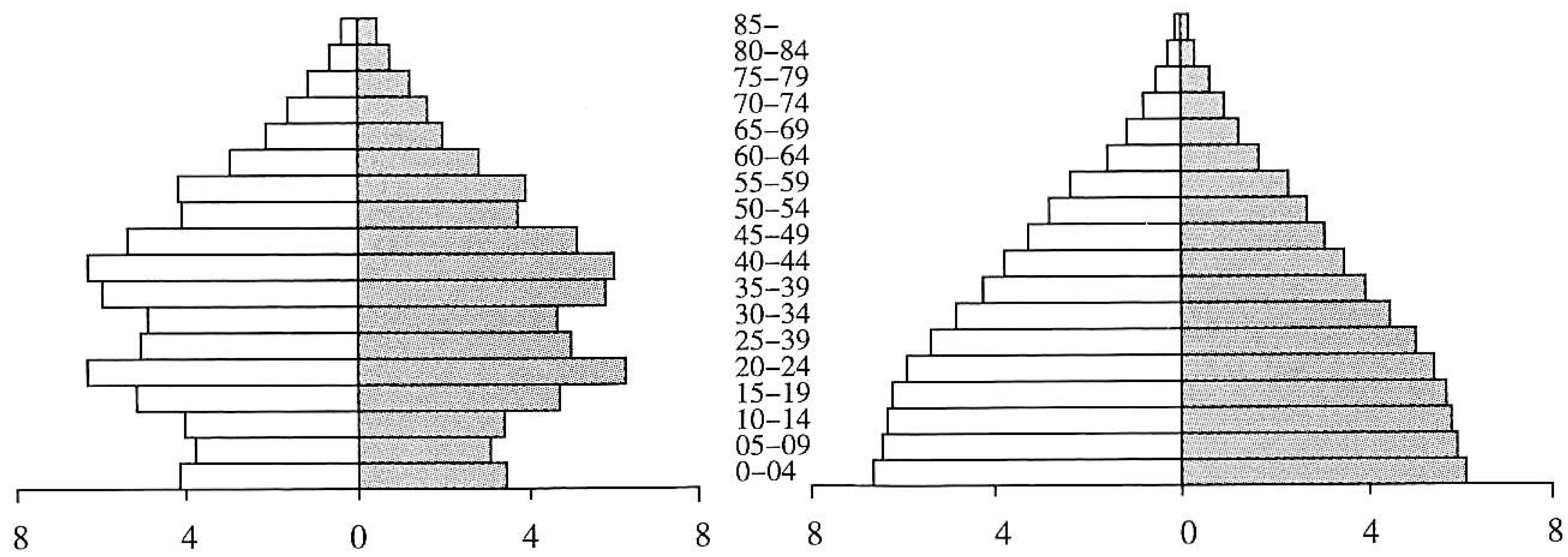


图2 中国和印度的人口年龄结构（2010年）

注：横轴为人口数，纵轴为年龄组。左侧为男性、右侧为女性。中国数据来自2010年人口普查，印度数据来自联合国人口署（2012）。

与美国相比，2014年10月，国际货币基金组织按购买力平价，得出中国经济总量已经超过美国的结论。按目前生育率趋势，两三代人后，中国每年出生人口将少于美国，而他们未来将负担远比美国更多的老人，中国将彻底丧失人口优势，经济规模最终又会被美国反超。中国作为单一经济体更无法与一体化的欧美比肩，也无力主导区域整合。

（二）迫使转变发展方式

中国人口红利渐趋结束，迫使推动经济增长的手段必须发生变化。若如此，这可能是中国人口红利结束对经济发展带来的积极变化。

长期以来，由于大量农村剩余劳动力的存在，且供给几乎可以理解为是无限的，因而大量的劳动密集型产业通过投入劳动力和资本，经济就可以取得高速增长发展。未来这种靠要素投入的经济增长方式已经难以持续。由于人口红利趋于消失，劳动力供给逐步减少，用这种方式获得的生产率提升，将不再是经济增长主要的选择方式。因而，迫使我们加快发展方式的转变。中国经济36年的持续增长，一个重要因素是源源不绝的低廉的农民工，成就了中国经济增长的奇迹。但随着劳动力供给的减少，大量企业因找不到工人而呈现“劳工荒”，劳动力成本因而将迅速上升。

从2013年7月1日起，全国大部分省市先后上调了最低工资标准，且上调幅度几乎都超过了当地的GDP增速。7月1日，新修订的《中华人民共和国劳动合同法》正式实施，同工不同酬的局面面临改变。此外，劳动者市民化程度提升，也将对工资增幅产生影响。因劳动力短缺而造成的工资提升，无疑是中国劳工成本提升的因素之一。①

人口年龄结构的严重失衡不仅使经济失去了可持续增长活力，也对诸多行业的发展带来负面影响。例如，房地产行业，由于生育率的持续走低，在可预见的将来，会出现大幅度下降，房地产的黄金时代已经结束。道理很简单，随着新增人口的减少，需求减少，房地产的供给也会相应萎缩。人口进入零增长甚至负增长后，大量老年人口的过世，会留下诸多房产给子女，成为供给的另一重要来源，无疑进一步影响对房产的需求。

对“四二一”家庭结构进行分析，在改革开放以来，中国绝大多数在城市居住的市民，夫妇都有一套自己名下的住房。一对独生子女的小夫妇，上有两对父母，健全的家庭，还有四对祖父母，假定两对父母和四对祖父母家庭都有一套住房，当这对小夫妇进入老年行列之后，他们很有可能将继承六对夫妇的六套住房。当这种情况成为一种较为普遍的现象时，房地产的价格下跌无疑成为必然的趋势。也就是说，在不太久远的未来，房地产价格雪崩式的下降，绝不是天方夜谭，而会成为一种现实。

长期以来，我们依靠源源不绝的劳动力数量优势，通过低廉的劳动力价格，在遵循世贸组织游戏规则的前提下，成就了在全球铺天盖地的“中国制造”。也就是说，人口需求和人力供应是经济发展的双动力，劳动年龄人口供应跟不上经济发展需要步伐，导致依旧靠人力实现增长的中国经济面临持续衰

① 陈剑：《持续的低生育率对中国社会长期发展的影响》，《中国发展观察》2013年第8期。

退的挑战。这意味着，依靠源源不绝的劳动力数量供给优势这个时代即将结束，需要通过提高劳动力素养，提高管理水平和科技水平，提高核心竞争力，提高品牌和专利等，来提高“中国创造”水平。只有通过“中国制造”向“中国智造”迈进，才有可能保持中国经济的持续增长，进而提升中国产品在全球的影响力。

三 “四二一”家庭结构大面积出现，社会养老面临挑战

持续的低生育率，导致的人口老化，对独生子女家庭更是一个巨大的挑战。独生子女，作为家庭唯一的养老责任主体，他们所拥有的养老资源少，注定了他们的养老责任大，也带来了沉重的心理压力。这便是所谓的“养老风险”。

家庭的小型化使原始意义上的四世同堂趋于瓦解，代之而起的是两代家庭或分而不离的三代同堂家庭。这种家庭虽然仍承担着养老的道义责任，然而居住分离，子女只能为父母提供物质资源，而照料需求和精神需求不可能及时得到满足。尽管我国传统的“孝”文化使家庭尊老敬老养老的习俗仍具有一定优势，但它的约束力越来越小，家庭养老功能弱化的速度比人们预计得快得多。

目前俗称的“四二一”家庭结构是脆弱的，放长时段看，几乎所有典型的独生子女家庭都或多或少存在经济上支持、生活上照料和精神上慰藉的“养老风险”。从全生命周期来看，独生子女是负担最重的一代人。独生子女家庭到了生命周期的晚期迎来的是“独子老龄化”甚至是“无后老龄化”的挑战。

生育率下降直接导致家庭的供养资源减少。子女养老的人均负担成倍增长。出生时预期寿命的延长推动老龄化程度的增加。随着父母寿命的提高，赡养时间延长。同时，高龄老人不断增多，家庭里会出现两代老人，将导致低龄老人供养高龄老人的局面产生。20 世纪 90 年代，我国老年人口中，有 70% 的人与子女同住。现如今，在许多城市老年人口中空巢家庭增长到 40% ~50%，有的甚至达到 70% ~80%，代际分离增加了家庭养老的困难。

现代化生产节奏和生活节奏不断加快，由于时间、精力所限，成年子女越来越感到照料老人的担子沉重。此外，无子女和独生子女家庭中的老人是特困老人的多发群体。

目前我国独生子女家庭估计达到 1.5 亿。由这么多“风险细胞”构成的

社会充满了不确定性，所以可以说中国早在20世纪90年代就进入了人口学意义上的风险社会，而且社会发展失衡的风险随着时间的推进在放大。这一特征和趋势可能进一步演变为“空巢老龄化”和“无后老龄化”，多重挑战将接踵而至，其内核是“孤独终老”。但我们很难找到对策，在未来相当长时期内很多空巢老人将不得不面临“痛苦老龄化”的严峻挑战。

独生子女家庭养老人力匮乏已经成为共识，独生子女空巢家庭的高龄父母则处在更大的照料风险之中。调查发现，与非独生子女父母比较，当独生子女父母具有自理能力时，他们有较高比例希望居家养老，享受天伦之乐，独生子女家庭的情感互动多、依赖度高。然而，当独生子女父母丧失自理能力时，他们比非独生子女父母更多地选择去社会养老机构，这是一种无奈的也是实际的选择。

然而，社会化养老，可能是一厢情愿。截至2013年底，全国各类养老机构约4万个，床位不足300万张。据有关部门测算，我国养老机构的床位至少还缺300万张。我国不仅面临着“未富先老”的挑战，还面临着“未备先老”的挑战。大约1.5亿个独生子女家庭所面临的养老困难将成为国家难题。

当一对独生子女夫妇到50岁左右时，他将面对四位80岁左右的老人。即使是社会化养老，这一对夫妇也不能一放了事，将用很大精力看望和照顾好这四位老人，其身心承受的生理和心理压力将比现在的同龄人要高出许多。

此外，未来空巢家庭数量增加。将从现在占老人总数的34.92%增至40%~50%，空巢老人人数将长期保持在2亿以上。这样大的有待社会援助的群体，所需的养老资金和必要的养老服务，社会何以承担？他们的安全如何得到切实保障，是一道艰巨的难题。

（四）其他一些影响

1. 中华文明在全球的地位会受到影响

中华文明是人类最古老且传承最悠久的文明。中华文明的重要特征是，基数庞大且多民族组成中华民族，幅员辽阔的中央之国，五千年历史文化，儒释道相互交融，等等。这其中，庞大的人口基数无疑是祖先留下的珍贵遗产，也是维系中华文明生生不息的根基。随着生育率的持续走低，净增人口逐年减少，未来的50年至100年，中国人口在全球的占比急剧下降，中华文明在全球的影响力也会受到一定影响。对一个具有全球影响力的大国来说，适度的人口规模无疑是一项必要条件。中国如果不能保持足够的人口基数，中国在全球

的分量将可能变得无足轻重。

中国人口总量目前仍是全球第一。但人口基数大，衰减的规模也大，惯性可能更大，其影响也更为深远，对中国未来方方面面都会产生持久和广泛的影响。

2. 影响国防人力资源的持续供给

近年，全国各地不同程度出现“征兵难”现象，适龄青年报名人数下降，成为国防难题。从人口学角度分析，适龄青年人数减少是原因之一。“征兵难”是持续少子化、严重少子化的后果之一，而且是今后“征兵难”加剧的根本原因。资料显示，我国 18 ~ 22 岁年龄段的青年人口 2008 年达到峰值 12540 万左右，以后逐渐下降，到 2020 年同年龄段的人口只相当于 2008 年的 56.2%，只有 7000 万左右。未来 10 年中国 18 ~ 22 岁的人口将减少 4000 万人。“兵者，国之大事也”。2009 年，我国首次大规模地招收大学生进军营，这不是权宜之计，而是大势所趋，兵员素质是部队战斗力的根本保证。长期的超低生育率弊端日显、未来危机四伏，从长远看，保障各方面人力供应需要适度的生育水平，需要人力资源的战略储备。

第十章

若干政策建议

近年来，随着生育率的持续下降带来的诸多负面影响逐渐显现，包括笔者在内的愈来愈多的学者，对现行生育政策表示质疑，建议调整现行生育政策，允许普遍生育二胎，几乎已经成为众多学者的共识。甚至曾经担任国家人口和计划生育委员会的主要领导，也建议调整现行生育政策，普遍放开二胎。但遗憾的是，虽然政策改变有所松动，但时至今日，仍没有多少实质的改变。因此，本书这一章，就是对调整生育政策，提出若干政策建议，期望能够引起中央领导、主管部门和社会的关注，以推动生育向普遍放开二胎以至自由生育迈进。

第一节 在全国普遍放开二孩，向自由生育迈进

一 人口学者的建议

在人口学界和计划生育系统，从20世纪80年代中期始，就有一些学者建议放开二孩生育。马瀛通、梁中堂是其中两位代表性人物。近几年，这两位学者继续在报刊网站等，发表了诸多文章甚至专著，论述放开二孩的合理性。此外，从本世纪初开始，有愈来愈的学者提出类似的建议。也有一些政协委员、全国人大代表提出提案和议案，建议放开二孩。本书不能列举诸多学者的观点，这里仅就有影响的学者、人大代表的观点作一介绍。

（一）田雪原

2009年12月4日，人口学家田雪原在人民日报以“新中国人口政策回顾与展望”题目撰文。他认为，步入低生育水平阶段以后，人口的变动又走到十字路口，人口政策面临新的抉择。按田雪原“三步走”的人口发展战略：“第一步，把高生育率降低到更替水平以下，实现由高出生、低死亡、高增长向低出生、低死亡、低增长的转变，这一步已在1992年完成。第二步，稳定低生育水平至人口零增长，同时注重人口素质提高和结构调整，预计这一步可在2030年前后实现。第三步，零增长以后由于人口的惯性作用，总体人口将呈一定程度的减少趋势，届时再依据经济社会发展以及资源环境状况，作出理想适度人口的抉择。”① 按田雪原的理解，当前我们正处在人口发展战略的第二步，就数量控制而言，建议考虑以下生育政策选择：一是“全国不分城乡，夫妇双方均为独生子女者，一律允许生育两个孩子”；二是“夫妇一方为独生子女者，允许生育两个孩子，农村现在可以实施，城镇可从“十二五”开始实施；三是“在有效制止三孩及以上多孩生育条件下，农村可普遍允许生育两个孩子”。普遍实行“限三生二”，改变目前农村只有独女户才可以再生育一个孩子的政策，对于治理出生性别比升高具有积极作用。

田雪原教授长期坚持“一对夫妇只生育一个孩子”，并认为这是一代人的

① 田雪原：《新中国人口政策回顾与展望》，《人民日报》2009年12月4日。

政策，不可能长期推行。对这一观点一以贯之，这是值得人们尊敬的。20世纪80年代初在人民日报刊登的百年人口预测，就是其与宋健合作的成果。田雪原长期担任中国社会科学院人口研究所所长和中国人口学会的常务副会长，多年来，勤奋耕耘，笔耕不辍，在人口学和计划生育系统有重要影响。1980年4月9日，中央就提倡一对夫妇生育一个孩子征求专家学者的意见召开座谈会期间，由田雪原执笔，就“一对夫妇生育一个孩子”方案提出的实施时间，“从1985年算起，只能实行到2010年左右，最多坚持到2015年。此后，平均生育率应少许提高，做到既不使上述问题趋于严重，又能把人口总数相对稳定在一个比较理想的水平之上。”① 田雪原对调整生育政策的建议，反映了他一贯的思想。从时间跨度上算起，正好是2010年之前，与其说的“2010年左右”十分吻合，因而有很强的代表性，在社会上产生了积极影响。

（二）顾宝昌

2000年前后，一批人口学家感到，应尽快研究生育政策调整问题，并提出了生育政策研究的设想。为此，组织了题为“21世纪中国生育政策研究”课题。而顾宝昌就是这其中的代表性人物。

顾宝昌，1945年出生，江苏淮安人，曾在美国东西方研究中心学习，博士，80年代中期，曾在北京大学社会学系任副主任，以后调入国家计划生育委员会所属的中国人口情报研究中心工作，并担任副主任。退休后，又在中国人民大学担任教授。笔者在国家计划生育委员会工作期间，与同为祖籍江苏淮安的顾教授有过诸多接触，这是一位十分勤奋和敬业的学者。

2001年5月，顾宝昌参与的课题组在上海郊区召开了第一次会议。来自北京、上海、天津、西安、南京等全国各人口研究机构的16位人口学、社会学、经济学方面的专家应邀参加了会议，就课题的背景、所要回答的主要问题以及子课题的安排和分工进行了讨论，并基本上达成了共识。课题要回答的问题包括：目前的生育政策所要达到的生育水平是什么，目前中国的实际生育水平是什么，生育政策调整的必要性和可行性。

作为生育政策讨论的基础，课题组在收集全国420个地区生育政策资料的基础上，计算了全国各地实行不同的生育政策所要达到的生育水平。

2004年4月，课题组撰写了《关于调整我国生育政策的建议》，提出：中

① 田雪原：《关于人口座谈会情况的报告》（讨论一稿）

国应实行“分类实施、逐步放开、两步到位、平稳过渡”的人口政策调整方案。同时建议，应及时将生育政策调整问题提上议事日程，并选择少数区县先行启动生育政策调整的试点。

2009 年初，课题组又再次提出了《关于我国人口政策调整的再建议》。该建议明确提出：“在稳定低生育水平的基础上，将现行生育政策调整为允许一对夫妇生育二个孩子的时机已经成熟。在坚持计划生育基本国策、严格控制多胎的条件下，中国应有计划地逐步放开二胎生育。”顾宝昌教授的团队坚持 10 多年，提出建议有坚实的学术基础，在社会上产生了重要影响。

（三）王名

王名是全国政协委员、清华大学教授。从 2010 年开始，王名就提案建议放开二孩管制，而从 2013 年开始，他的提案则进一步建议无条件全面放开生育。

王名 2014 年的提案是全面放开生育政策。他认为，全面放开不是问题，只是什么时候放开，越早放开带来的负面影响越小，越晚放开带来的消极影响越大。除此之外，王名 2014 年还提出要全面废止社会抚养费制度，并认为社会抚养费是一个恶政，社会抚养费制度从一开始设计就存在问题①。社会抚养费千万不要理解成是财政收入的来源，准确地说，这部分钱不是用于财政的，而是用于社会的。要关注一孩化带来的社会问题，最重要的是失独家庭问题。这个钱首先不能再征收了，如果历年征收有结余的话，建议，将结余拿过来，成立一个国家基金，用于救助失独家庭，这就正好符合设立社会抚养费的初衷了，这个钱要公开、透明。

失独家庭在相当程度上是一孩化带来的，所以需要国家来承担责任。拿社会抚养费来作为救助基金，这起码体现了国家是负责任的。除了成立国家基金给他们必要的救助外，还要动员一些社会组织来关怀、帮助他们。

（四）黄细花

黄细花是广东省的人大代表，她在 2014 年参加全国两会时，一人就提交了十多份有关人口和计划生育的改革提案。② 这些提案有，《关于适时全面放开生育的建议》《关于修改〈人口与计划生育法〉的建议》《关于将人口安全

① 孙昌銮：《社会抚养费制度是恶政》，《北京青年报》，2014 年 3 月 11 日。
② 何亚福：《一个人提交了十余份人口政策改革建议》，2014 年 3 月 26 日。

纳入国家安全议题的建议》《关于取消对未婚妈妈征收社会抚养费的建议》《关于纠正上户口与计划生育证捆绑的建议》《关于纠正入学需要提供计划生育证明的建议》《关于纠正就业和从业与计划生育挂钩的建议》等。在最后一份建议中提出，“各级政府部门和企事业单位应严格执行《劳动法》，不得以超生为理由对职工给予开除处分或者解除聘用合同。各地工商行政管理部门应废除办理工商营业执照要提交计划生育证明的规定。”此外，黄细花2014年的建议还包括《关于尽快纠正强制上环和结扎违法行为的建议》《关于取消与计划生育相关的各类证件和证明的建议》《关于加大对失独家庭补偿力度的建议》《建议取消“计划生育一票否决制”》等。黄细花《关于适时全面放开生育的建议》，多位全国政协委员和全国人大代表也提出类似的建议，反映了全面放开生育已得到了很多人士支持。一次人大会，就提交了十多份有关人口和计划生育的建议，黄细花应当是第一人。

除了上述两位教授和政协委员及人大代表外，还有一些有影响的研究报告，建议放开二孩。

2012年10月26日，中国发展研究基金会发布的《人口形势的变化和人口政策的调整》报告就集纳了这20多位人口学者的政策建议。他们提出，我国应实施“生育自主、倡导节制、素质优先、全面发展”的新人口政策。其中涉及的改革包括调整生育政策、投资健康和教育、注重农村地区儿童发展、统筹城乡发展中的人口流动、激发老龄社会的发展活力、促进性别社会平等和加强家庭发展7个方面。

该报告特别提出，近期生育政策的调整方案应该是在全国分步实施放开“二孩”。第一步，在城市地区和严格执行一孩政策的农村地区即刻放开二孩；第二步，2015年，在实行“一孩半”（即有的地区第一胎为女孩的夫妇可以生二孩）政策的地区放开二孩，实现全国全面放开二孩的目标。[①]

此外，北京大学郭志刚教授、穆光宗教授、曾毅教授，以及在美国工作学习的易富贤博士等诸多学者也发表类似的建议。特别是易富贤所著的《大国空巢》一书，不仅要放开二孩，而且主张全面放开生育，并对中国计划生育政策作了系统性的批判。笔者对易富贤诸多观点持赞同态度，特别是其所著的《大国空巢》一书，至少给我们提供了一种新的视角，这对我们全面看待事物是有帮助的。对一些不同的认识多一些包容，多一些尊重，只会使我们多一些

① 《智库报告建议，2015年我国全面放开二胎》，中青在线2012年11月1日。

冷静、客观和全面，少犯一些常识性的错误。但易富贤对中国计划生育持全面否定态度，笔者认为是不可取的，也是笔者难以接受的。这与笔者长期在这一系统工作无关。笔者看来，至少在20世纪70年代初推行近十年的“晚稀少”的生育政策，不仅取得了显著成效，也应当得到全面的肯定，轻易全盘否定显然是不可取的。这是笔者与易富贤的不同之处。此外，《大国空巢》这本书中还有一些观点，例如生育全面放开，笔者以为，还是分两步为好，第一步，放开二孩，第二步，再全面放开。之所以要分两步，主要是工作惯性使然。但这两步，在时间上至多三年的间隔。不宜过长。这里不再一一赘述。

（五）笔者的观点

对现行生育政策的质疑，是笔者在国家计划生育委员会工作期间就有的想法，但那时只是质疑，并没有作更多的深入思考。在以后很长一个时间，笔者的精力更多关注的是中国的现代化进程与中国全方位的改革开放，为此，也有诸多的论述。2007年，笔者所著的《中国离现代化有多远——中国社会主义市场经济宣言》问世。此书较为全面论述了中国的现代化进程和目前遇到的问题，并列出了如何进一步推进中国现代化进程的具体措施。此书在社会上产生了一定影响。人民日报、光明日报、中国经济时报等主流媒体作了报道，并刊有书评。时任国务院总理的温家宝也在百忙中委托秘书来电话向笔者表示祝贺，使笔者深为感动。在此书中，笔者用一定的篇幅论述了中国的人口问题，对极端的生育政策（即“一孩化”生育政策）导致的诸多问题进行了分析，并提出政策建议。“可以预计，在一个不太长的时间里，中国人口总量将面临急剧减少的状况。从长远的效果考虑（30年甚至50年后），在生育间隔条件下，允许一对夫妇生育两个孩子，使生育水平略低于更替水平，并写进庄严的法律条款中，这样的长远效果可能更好。既能避免人口数量的大起大落，同时又能保持一个合理的人口年龄结构。这可能是中国人口控制的最佳和长远选择。”①

2010年9月25日，是《公开信》发表30周年纪念日。笔者在中央党校的《理论动态》撰文，以“加快中国人口政策从非常态向常态过渡——纪念《中共中央关于控制我国人口增长问题致全体共产党员共青团员的公开信》发表30周年”为题。在此文中，笔者提出，公开信提出“到三十年以后，目前

① 陈剑著：《中国离现代化有多远——中国社会主义市场经济宣言》，中国文史出版社，2007年版。

特别紧张的人口增长问题就可以缓和，也就可以采取不同的人口政策了”。

“三十年河东，三十年河西”，这话不仅是一句民间谚语，更是一道历史的训诫，是有着浓厚哲学意味的对世界认识的方法论。因为今天已经不再是昨天，今天这个时代也确实不同于改革开放初期三十年前的时代了。

笔者认为，“公开信提出的这一推断与现实状况十分吻合，中国的人口政策，也应当从非常态向常态化转移，从以严格限定每对夫妇只生育一个孩子为主要内容的生育政策向允许每对夫妇生育两个孩子的生育政策甚至自由生育过渡”。

主要依据是：

1. 中国人口生育环境已经发生重大改变

一是中国经济社会的全面发展，中国社会环境促使人们的生育意愿发生了重大变化，人们的生育意愿与生育政策要求已十分接近，完全依靠行政力对人们生育行为进行干预的时代已经结束或基本结束。

二是中国妇女的低生育率状态已经持续了20年。

三是计划生育成功的实践。20多年的“两胎加间隔”的试点地区实践，这些地区的人口结构相对合理，特别是人口出生时性别结构都处于正常或接近正常水平。

四是全球生育率持续下降的现实。自20世纪90年代的全球生育率的下降，特别是亚洲地区生育率的下降，说明人们对生育率下降的认识仍然处在过程中。

此外，生育政策的口径适度放宽，反而更有利于对人口增长的控制，有利于人口的协调发展，这样一个充满辩证法的命题，我们至今还缺乏深刻认识。

2. 诚信使然

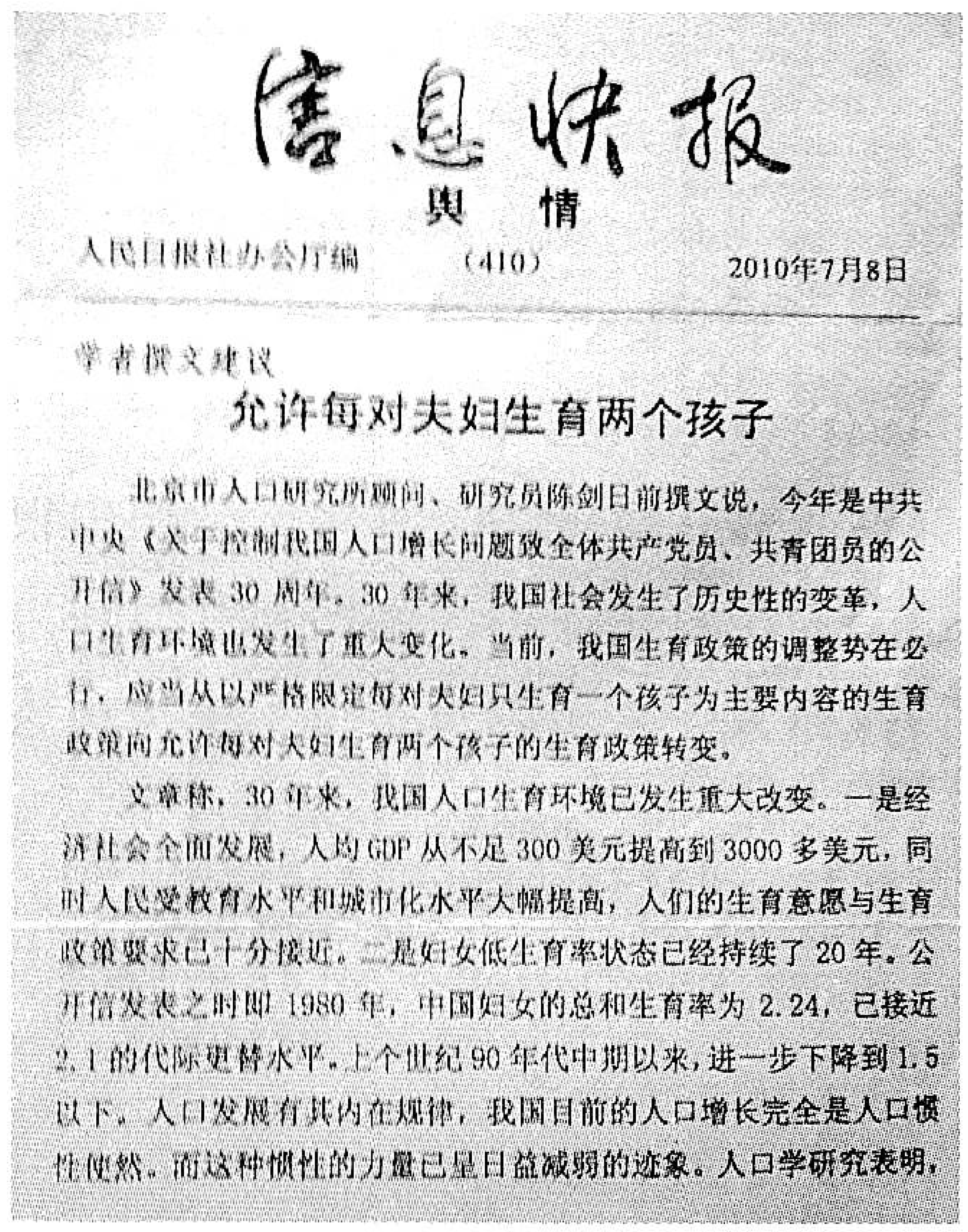
中国共产党是一个讲究诚信的政党，言必行、行必果，在人口形势发生变化的今天，兑现公开信的庄严承诺，既是一个负责任的政党庄重的选择，也有利于中国社会诚信的回归。

因而，调整目前的生育政策，将中国生育政策调整到一对夫妇普遍生育两个孩子的常态发展轨道，这是对《公开信》30周年的最好纪念。

发表在《理论动态》上的这篇文章，国务院办公厅曾批转给国家人口和计划生育委员会。但产生了怎样的效果，不是十分清楚。

2012年4月，笔者在《中国改革》杂志上以“中国改革十建议书”为题撰文，就中国政治、经济、社会等十个方面的内容建议加大改革力度。中国改

革十建议书刊出之后，影响很大。其中“调整计划生育政策”，是十项改革建议之一。在此文中，笔者写到，“中国生育政策的调整势在必行，应当从以严格限定每对夫妇只生育一个孩子为主要内容的生育政策向允许每对夫妇生育两个孩子的生育政策转变。这主要有以下一些理由：一是少生优生现在已经成为普遍意识。二是中国妇女低生育率状态已经持续了20年，已降到1.5以下，并且大体稳定。生育水平越低，持续的时间越长，累积的负增长的惯性也就越大，未来人口负增长和人口老龄化的代价也就越大，长期的低生育率将对中国社会各方面产生深刻的影响。为减弱未来十几年后人口长期持续负增长的惯性力量，为未来社会发展留下一个较为合理的人口结构，需要对目前的非常态的生育政策进行调整，这也是对未来负责的科学态度。”①


信息快报

舆　情

人民日报社办公厅编　（410）　2010年7月8日

学者撰文建议

允许每对夫妇生育两个孩子

北京市人口研究所顾问、研究员陈剑日前撰文说，今年是中共中央《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》发表30周年。30年来，我国社会发生了历史性的变革，人口生育环境也发生了重大变化。当前，我国生育政策的调整势在必行，应当从以严格限定每对夫妇只生育一个孩子为主要内容的生育政策向允许每对夫妇生育两个孩子的生育政策转变。

文章称，30年来，我国人口生育环境已发生重大改变。一是经济社会全面发展，人均GDP从不足300美元提高到3000多美元，同时人民受教育水平和城市化水平大幅提高，人们的生育意愿与生育政策要求已十分接近。二是妇女低生育率状态已经持续了20年。公开信发表之时即1980年，中国妇女的总和生育率为2.24，已接近2.1的代际更替水平。上个世纪90年代中期以来，进一步下降到1.5以下。人口发展有其内在规律，我国目前的人口增长完全是人口惯性使然。而这种惯性的力量已显日益减弱的迹象。人口学研究表明，

此外，笔者近年来曾先后多次在国务院发展中心所属的中国经济时报、中国发展观察杂志、中国经济报告杂志、新华社的经济参考报、凤凰网等报刊上撰文，建议调整现行生育政策，向普遍放开二胎乃至最终自由生育过渡。

应当认识到，即便普遍放开二胎生育乃至最终的自由生育，都不能改变目前人口年龄结构严重失衡的问题，无法改变大批独生子女家庭养老能力不足的事实。但却可以减缓中国人口年龄结构的进一步失衡，减缓未来所面临的严峻的人口形势。

从历史行为来看，卫计委对人口形势一直存在严重误判，而且是一而再、再而三地高估。比如，在“十五”期间，计生委规划的人口增长为6257万人，比实际增长的4013万人高出55.9%；在“十一五”期间，规划的人口增量为5244万人，比实际增长的3418万人高出53.4%。连续两次对短短5年的变化的规划都可以高出50%以上，哪有丝毫预见性可言？

生育不像自来水可随意开关，少子化成为常态之后，逆转极其困难。东亚其他国家和地区的经历是前车之鉴。这些经验也预示着，即便立即全面放开，

① 陈剑：《中国改革十建议书》，《中国改革》，2012年第4期。

我国生育率的反弹也是有限的。

出生人口不仅取决于生育率（每对夫妻生育孩子数），也取决于育龄母亲，特别是育龄高峰期母亲的数量。按育龄高峰期的母亲的数量计算，从2014年至2024年这10年间，23至28岁的育龄高峰期的女性数量将从7387万降至4116万。这意味着，即使10年内能成功把生育率提升70%，也无法弥补育龄高峰期女性数量的锐减，其后果是年出生人数的急剧萎缩。

即使较为乐观的估算，2014年完全放开，如果不大力鼓励生育，中国从2030年到2070年，每年也都将减少上千万人，40年内减少30%。这种衰减在人类历史上将是空前的。与此相比，过去20年遭受所谓人口衰减灾难的俄罗斯人口下降不过3.4%，扣除移入人口的自然下降也不过7.8%。

中国的生育率低于更替水平已超过20年，生育旺盛期的女性数量将急剧萎缩，导致几年之后新生儿数量将再现20世纪90年代那样的雪崩。因此，应该趁着现在生育旺盛期女性数量还未开始锐减，立即完全放开生育并尽早鼓励生育。如果错过目前这个缓解中国低生育率危机的最后一次机会，中国未来人口的严重老龄化和急剧萎缩将更加回天无力。更不用说，每耽搁一天就有数万女性失去生育能力，这将给他们中很多人造成终生遗憾，其中很大比例最终会沦为失独母亲。因为部门私利而一再误导决策层最终是要付出沉重代价的，因为没有任何人可以承担得了中华民族衰败的历史责任。

二　行政主管部门的主要领导对现行生育政策调整的意见

（一）彭珮云同志的建议

自1988年初以来，彭珮云同志担任国家计划生育委员会主任，前后历时十年。在她担任主任十年期间，中国的经济和社会环境发生了巨大变化，“独女户”生育政策在全国得到大面积推广，与彭主任的努力是分不开的。与“两胎加间隔”生育政策比较，“独女户”的生育政策显然有明显的缺陷。但较之“一孩化”生育政策，“独女户”的优势较为明显。并且，为推行两胎加间隔的生育政策，彭珮云主任也为此付出了艰苦的努力。在本书的第五章中提及，早在1988年3月，即在彭珮云刚刚担任国家计划生育委员会主任职务的第一年，在向中央政治局常委会汇报工作时，彭珮云就向当时主要领导提及，建议推行“两胎加间隔”，其政策主张十分清晰。

2011年4月26日，中央政治局就我国人口和计划生育工作进行了集体学

习，人口学者讲解了当前的人口形势和计划生育工作。在看到这一消息后，从国家计划生育委员会主任岗位上退下13年之后，2011年上半年，彭珮云给中央领导写信，建议推行二胎。

彭珮云主任给中央领导的建议主要是以下一些内容：

> 生育政策事关人民群众切身利益，事关经济社会发展大局，事关国家、民族未来，是一件大事。我拥护中央关于“坚持计划生育基本国策，逐步完善政策，促进人口长期均衡发展”的决定。我以为现在有必要，也有条件积极稳妥地逐步完善生育政策。
>
> 我国正面临前所未有的、非常复杂的人口形势。根据已经变化了的人口形势，现在是到了对我国生育政策进行适当调整的时候了。过高的生育水平和过低的生育水平对经济社会发展都是不利的。现在我们应该认真研究由于生育水平过低已经带来和将要带来的后果。
>
> 人口再生产有自身的客观规律，人口变动的周期长，更需要具有前瞻性的战略眼光，从长计议，未雨绸缪。从国际上看，绝大多数发达国家和地区的人口增长率很低，有些国家和地区已经深受超低生育率的困扰，尽管采取种种措施鼓励生育，但迄今收获不大。
>
> 我以为，我国生育政策应逐步调整为允许一对夫妇可以生育两个孩子，同时严格控制三胎及多胎。这对于改善人口结构，促进人口长期均衡发展，维护社会稳定和谐，保持未来社会的活力与竞争力，实现经济社会全面协调可持续发展都是十分必要的，完全符合国家和人民的根本利益和长远利益；也是广大人民群众的愿望，是一项顺民意的“民心工程”。
>
> 有些同志担心允许一对夫妇生育两个孩子会导致生育率反弹和出生人口大幅上升。从已经实行二胎政策20多年的甘肃酒泉市、山西翼城县、河北省承德市、湖北省恩施自治州等地800多万人的实践看，多年来这几个地方人口都保持低增长，平均每个家庭生育不到两个孩子，并没有因为生育政策宽松而引发生育反弹、“允许生两个，群众就会抢生三孩”的现象，党群关系也得到改善。地处老少边穷地区的湖北省宜昌市长阳县、五峰县，近年来实现二孩政策，生育率仍低下。如果把允许生二胎的风险夸大，就难以在下一步向普遍允许生二胎政策推进，顺利完成调整生育政策、改善人口结构的任务。
>
> 我以为，允许一方是独生子女的夫妇生育两个孩子的试点工作不宜时间太长，取得经验后即可在有条件的地方推开。在试点的同时，其他省市

也应抓紧做好思想准备和工作准备。凡是具备了条件、做好了准备的，就可以从本地实际出发，逐步完善生育政策。

那种认为“人口下去了，经济就上去了”的简单化的看法是经不起实践检验的。有些同志担心调整生育政策会加重对资源、环境的压力。我国当前面临的资源、环境的重大压力，主要不是由于人口增量过大造成的，是粗放式的经济增长方式所致。控制能源消费总量增长的关键在于加快转变经济发展方式，实行更加有效的生产方式和生活方式。

在“十二五”期间，对我国生育政策的调整不仅是必要的，而且具有重大的历史意义。应该从战略和全局的高度，及早决策，以便为建设富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家创造良好的环境，使计划生育事业成为落实以人为本、促进社会和谐的甜蜜事业。

彭珮云主任观点清晰明快，作为长期主抓计划生育工作，并对人口和计划生育形势和人口内在运行规律十分了解的老领导来说，这是一份十分有分量的调整现行生育政策建议，笔者对此文由衷赞赏。

（二）张维庆主任的意见

1998年，在国家计划生育委员会主任职务上工作十年之后，彭珮云同志不再兼任国家计划生育委员会主任一职，国家计划生育委员会主任职务由比彭珮云小十五岁的张维庆接任。

张维庆，1944年出生，1964年进入北京大学哲学系学习，彭珮云1964年调入北京大学担任党委副书记，在北大几千多学生中，彭珮云在那时是否认识张维庆，笔者不知道。一个是大学的党委副书记，一个是普通的大学生，很难想象，会有过多的接触。但彭珮云应当看做是张维庆的领导和老师，是没有问题的。

张维庆曾在山西担任过团省委书记，省委常委、宣传部长等职。1994年从山西省副省长的岗位上调到国家计生委工作。张维庆调入国家计生委，笔者那时还在国家计划生育委员会工作，但由于不是分管领导，虽然认识，接触有限，彼此不是十分熟悉。一年后，笔者调离这一系统，也就没有接触机会了。

张维庆在国家计划生育委员会的主任职务工作了十年，2008年到全国政协担任人口资源环境委员会主任委员。让笔者感到震惊的是，在离开这一岗位4年后，2012年，张维庆对现行的生育政策提出看法，要求改变现行生育政策，向二孩政策转变。

张维庆主任对现行生育政策调整的建议，是接受媒体采访时提出的。中国日报2012年11月30日报道，全国政协人口资源环境委员会主任、国家人口和计划生育委员会前主任张维庆在接受采访时表示，计划生育政策改革正在研究之中，相关行动计划已经起草。张维庆表示，一项可能的重要改革是允许城市居民生二孩，即使夫妻其中之一并非独生子女。目前的政策是，夫妻二人均为独生子女才可生二胎。

张维庆称，二胎政策改革可能首先在经济相对发达地区实施。这些地区面临更大的人口方面的变化，特别是老龄化和外来务工人员现象。此外，计划生育政策贯彻较好的地区也有可能率先进行试点。

张维庆说："即使二胎政策放宽，人口也不会有显著增长。"

在张维庆对媒体发表自己的观点不久，国家人口和计划生育委员会宣教司司长回应称，关于计划生育政策的调整，国家有关方面一直在研究、一直在考虑，但不存在此时发布消息之说。张维庆的说法是个人之言，并不代表官方口径，"不算数"。国家计划生育委员会的新闻发言人否认了张维庆的观点。有意思的是，这位国家计划生育委员会的新闻发言人、宣教司司长，曾长期担任张维庆秘书，是同张维庆一起从山西调入到国家计划生育委员会工作的。对于张维庆提出的放开二胎建议，这位司长表示，刚刚结束的十八大报告中提出要逐步完善（人口）政策，包括人口政策的安排和考虑，但现在还不是谈论此事的时候，会有路线图、时间表①。

张维庆调离计生系统已有4年，此次关于生育政策调整的观点，当然不是职务使然，不能代表官方，即代表国家人口和计划生育委员会的观点。但作为担任国家人口和计划生育委员会主任职务前后十年的主要官员，他对调整生育政策的观点，仍然耐人寻味。

两位担任国家人口和计划生育委员会主任职务前后20年的领导对生育政策调整的态度，位重言重，应当说是他们对生育政策实施的长期思考，分量不可低估，反映中国生育政策已经到了非调不可的地步。

三 取消卫计委，回归卫生部

如果计划生育政策能够彻底放开，那么，随之而来的问题是，必然要对现

① 计生委："'放开二胎说'不是官方说法不算数"。中国日报2012年11月30日。

有机构进行调整。

2012 年 4 月 1 日，笔者应计生系统多年的朋友——广东省政府副秘书长、省计划生育委员会主任张峰的邀请，就中国经济形势和改革为广东省计生委的机关干部作了一场专题报告，报告内容涉及行政体制改革等内容。在互动环节，听众提问，国家人口和计划生育委员会是否会在下一轮机构改革中保留。我的回答是，当计划生育从以行政手段转移到以计划生育服务为主要内容时，其行政机构存留的合法性就已经消失。虽然笔者在这一机构工作和服务 10 年，有一大批昔日的同事和朋友，自然对这一机构也充满感情，但这一机构，已经完成了其历史使命，继续存留的可能性已经很小。我的回答是，下一轮机构改革，国家人口和计划生育委员会应当不在保留范围。

1964 年，国务院成立计划生育委员会，主要负责节育宣传、技术指导工作。1973 年 12 月，中国第一次计划生育汇报会提出“晚稀少”的政策目标，再次确认以国家倡导和宣传教育为主，并未通过计划手段严格限制生育数量。改革开放后，面对复杂的人口形势，1980 年 9 月 25 日，中共中央以公开信的形式发出“一对夫妇只生育一个孩子”的号召，1981 年 3 月国家计划生育委员会的成立，1982 年计划生育政策上升为“基本国策”。在这一阶段，计划生育政策体现了强烈的计划管理思想：以计划手段确定未来一段时期人口增长控制目标，并通过行政手段严格执行，当然需要设立一个行政管理机构进行管理。

2013 年 3 月，十二届全国人大一次会议审议批准《国务院机构改革和职能转变方案》，将卫生部的职责、国家人口和计划生育委员会的计划生育管理和服务职责整合，组建国家卫生和计划生育委员会，不再保留卫生部、国家人口和计划生育委员会。实际上，1981 年成立的国家计划生育委员会，其职能是从卫生部分离出来的，当时的机关工作人员也主要来自卫生部。从 1981 年国家计划生育委员会组建算起，经济运行体制发生了巨大变化，中国经济社会的持续发展对人们的生育观念也产生了重要影响，计划生育的行政管理体制也在不断优化，经过 32 年运行，其历史使命已经完成，虽然目前还称卫计委，似乎卫生和计生两者并重，实际是回归卫生系统。

之所以不再有卫计委，而只有卫生部，绝不是一个简单的名称改变，而是其内容发生了深刻的变化，是一个质的改变。将来由于彻底放开二胎并向公民自由生育迈进，目前的一些计划生育行政管理职能彻底消失，而转向为公民提供基本的生殖健康服务，这样一些服务性的功能，由卫生部门承担就可以了，不需要再保留一些计划生育行政管理职能部门来承担。到了那时，

计划生育行政管理的历史将彻底结束。如果这一预言能够实现，这也就意味着，今后几年，中国人口政策改革迫在眉睫，具体的生育政策必须进行调整并向自由生育迈进。中国生育政策的历史变革实际是遵循人口发展内在规律而实施的行为。

第二节 其他政策建议

一 政府应当为“失独家庭”埋单①

生育革命的代价之一，是独生子女的成长风险。

不是所有的独生子女都属于生育革命的代价。因为如果没有生育革命，也会有一定比重的独生子女。特别是随着经济和社会发展，这一比重也会持续提升。但至少，有一个相当大的比重是与生育革命相联系的。因而，独生子女的成长风险，特别是失独家庭出现的问题，政府也应当承担一定的责任。

北京大学穆光宗教授的研究认为，“独生子女家庭本质上是风险家庭”。在母亲过了35岁临界适龄生育年龄、逐渐丧失再生育能力之后，独生子女家庭就变成了一个“高风险家庭”。大龄独生子女的死亡对一个家庭的打击几乎是毁灭性的，一旦孩子出事，这个家庭就瞬间转化为“残缺家庭”和“悲苦家庭”，或“身不残心已残”。②

除了独生子女伤病残亡的风险以外，独生子女家庭还可能面临“结构缺损风险”，主要指结构完整的三角形的独生子女家庭可能因为遭遇独生子女的“成人风险”而出现结构性的缺损，甚至是结构的瓦解。独生子女还面临“成才风险”和“发展风险”。“成才风险”是指独生子女缺乏一个良好的，可以实施“同伴教育”的成长生态，智力素质与非智力素质发展的不平衡几乎成为共识；一个中心也极易导致父母的溺爱，造成独生子女素质和人格发展的偏差、失衡，特别是个体人格、人际交往和社会发展方面的失败。“发展风险”是指这么一种担心，由于一些独生子女缺乏团队精神和吃苦精神，所以未来可能会在一定范围内影响社会发展的人力供应。

独生子女作为唯一的养老责任主体，他们所拥有的养老资源更少，注定了他们的养老责任重大、心理压力巨大，这便是所谓的“养老风险”。一是他们

---

① 邓聿文：《国家必须为失独家庭“买单”》，凤凰博报2014年04月29日。

② 穆光宗：《独生子女家庭本质上是风险家庭》，中国社会科学院网，2012年5月9日。

没有兄弟姐妹，所以亲属的养老支持几乎是不存在的；二是独生子女群体对不育和独子生育的偏好可能更强。从全生命周期来看，独生子女是负担最重的一代人。独生子女家庭到了生命周期的晚期迎来的是“独子老龄化”甚至是“无后老龄化”的挑战。目前我国独生子女家庭估计达到1.5亿个。由这么多“风险细胞”构成的社会充满了不确定性，所以可以说中国早在20世纪90年代就进入了人口学意义上的风险社会，而且社会发展失衡的风险随着时间的推进在放大。这一特征和趋势可能进一步演变为“空巢老龄化”和“无后老龄化”，多重挑战将接踵而至，其内核是“孤独终老”。但我们很难找到对策，在未来相当长时期内很多空巢老人将不得不面临“痛苦老龄化”的严峻挑战①。

“失独家庭”的出现，是独生子女家庭作为风险家庭的一个重要内容。一些家庭，由于疾病或灾祸使父母失去了独生子女，人们把这样的家庭称为失独家庭。失去独生子女的父母大都在50岁上下，他们的生活状况和内心世界是常人难以想象的：自身年龄偏大，再生育机会渺茫；越逢亲人团聚的节假日越伤感，只好躲亲避友；年老体衰，卧榻之侧没有子女照料……对于失独家庭来说，他们失去的不仅仅是一个孩子，同时失去的是生活的依靠，失去的是精神的寄托，失去的是最基本的赡养保障。随着我国社会老龄化的加速，失独现象必将成为严峻的社会问题。

据统计，全国“失独家庭”至少有200万户，并且这个数字正以每年新增7万多的速度增加。相对于计生政策所带来的其他风险，“失独”风险尤其严重，因为它完全是由失独父母个人来承担的。近年来，一些失独父母到北京上访，代表全国200多万“失独”家庭，向国家计生主管部门反映问题，已经成为众多上访大军中不容忽视的群体。2014年8月，这些上访人群再次云集北京，向卫计委反映问题，并提出《关于要求给予失独父母国家补偿的申请》。笔者以为，国家主管部门应当正视他们提出的合理诉求。

计划生育是政府的一项政策要求。公民自觉自愿服从和响应国家的计划生育号召，国家就必须考虑与该政策有关的可能风险，并为这种风险提供必要的保障。如果说，在计划生育实施初期还预见不到，或者尚未考虑“失独”之事，那么，当该项政策已经实行了30多年，而且“失独”风险正大面积出现，已成为突出的社会问题的今天，再回避就不是一个公共服务型政府的所

① 穆光宗：《独生子女家庭本质上是风险家庭》，中国社会科学院网，2012年5月9日。

为了。

事实上，1980 年的《公开信》就有这样的承诺。《公开信》说："实行一对夫妇只生育一个孩子，到四十年后，一些家庭可能会出现老人身边缺人照顾的问题。这个问题许多国家都有，我们要注意想办法解决。将来生产发展了，人民生活改善了，社会福利和社会保险一定会不断增加和改善，可以逐步做到老有所养，使老年人的生活有保障。……为了控制人口增长，党和政府已经决定采取一系列具体政策。在入托儿所、入学、就医、招工、招生、城市住房和农村住宅基地分配等方面，要照顾独生子女及其家庭。"

虽然《公开信》预期出现的问题没有等到 40 年，而是十多年前就出现了。既然有这样一个承诺，政府就必须兑现。党的十八大，将诚信作为社会主义核心价值观的重要内容，十分重要，也具有强烈的现实意义。

对那些响应国家计划生育号召的公民，他们所遇到的困难，予以帮助和解决。这是一个负责任的政府，一个讲究诚信的政府需要履行的不可推卸的责任。一些"失独"父母到北京上访，他们的理由有合理之处。"作为一个公民我当初尽到了应尽的义务，响应了国家的计生政策，但现在我们失去了自己唯一的赡养人，这个风险不应该完全由我们自己来承担。"

然而，针对"失独"父母的上述诉求，主管部门相关负责人是这样回答的："国家的政策造成了你直接的损失才会进行国家赔偿，而他们不是因为国家制定的政策造成了子女直接的死亡，这不是因果关系，所以国家是不给补偿的。"这种看法的错误就在于，每一位独生子女的死亡都有其具体原因，在这一点上与国家无关，但是，子女死亡以后谁来赡养的问题，以及由此给家庭造成的精神上的格外痛苦和物质上的格外损害，却直接与国家相关，因为正是国家的政策导致他们无法生育第二个孩子，一旦子女死亡就会陷入无人赡养的窘境。

对"失独"家庭，国家建立了扶助金，但问题是，这个扶助金很低，长时间其扶助标准为每人每月 135 元，目前才提高到城镇每人每月 270 元、340 元，农村每人每月 150 元、170 元，即使如此，这个标准依然很低；扶助金表明国家对失独者只是按照困难家庭对待，只给予困难扶助，是一种福利性质，而"失独"父母要的是国家的补偿，是对公民权益受损的补偿，是国家必须履行的法律义务。

权利与责任应当是对等的。政府既然对那些不遵守计生政策的公民强行征收社会抚养费，公民也就有权利要求国家履行对于公民的补偿责任。不能仅要求公民尽义务而国家可以不尽责任，这是不应该的，两者必须对等。但目前在

这方面，似乎存在严重的责、权、利不对等现象。国家至今未建立失独家庭补偿金，只是以扶助来代替补偿，且扶助的标准又明显偏低。

如果说，国家征收社会抚养费体现出它的合理性和正当性，那么，将这笔钱用于补偿失独家庭，建立“失独家庭补偿金”，是最恰当的，可谓取之于民用之于民，也能够减少每年征收社会抚养费的阻力及由此衍生的其他社会问题。

无论是基于法律责任还是道义价值，国家都有责任有义务来保障失独父母在晚年过上一个好生活。所以，尽快制定对公民权益的保障制度，给予失独者必要的国家补偿，是一个把公平正义作为自己旗帜和口号，也在制度设计上体现出这种要求的政府的必然选择。

二 全面修改《人口与计划生育法》，尊重公民生育权利

计划生育是1978年宪法和1982年宪法确立的一项基本国策。2002年，通过制定《人口与计划生育法》，计划生育工作走上了“有法可依”的阶段。但这部法律，由于时代的局限，现在看来，存在一些明显的缺陷。如果在今后的几年，生育政策不仅仅是放开二孩，而是能够向自由生育迈进，那么，《人口与计划生育》法就不是修改的问题，而是停止执行。因为到了自由生育阶段，此法存在的基础和条件已经不存在，自然需要废止。如果今后几年，生育政策没有实质性变化，那么，修改《人口与计划生育法》应当提上议事日程。

2012年7月5日，一份请求尽快启动《人口与计划生育法》全面修改的建议书正式提交全国人大及其常务委员会。该建议书由15位国内法学、人口学者联名签署，请求取消对公民生育权的限制、废止生育审批制度①。

这份建议书认为，生育权是一项基本人权。生育权的普遍性、道德性和重要性，都体现了其作为基本人权的内涵和价值。生育权的权利主体是公民，夫妻是生育权主体的核心和中坚力量。生育权的核心是自主决定生育问题。也就是说，公民的生育权，可分为两个方面：一是公民有生育的权利，也有不生育的自由；二是公民可自由而负责地决定生育子女的时间、数量和间隔。

北京大学法学院教授湛中乐是这份建议的主要发起人。湛中乐认为，虽然公民生育权与集体的生存权和发展权、国家的发展等存在一定程度的冲突，国

① 《15学者上书人大呼吁取消生育控制》，财新网，2012年7月5日。

家有必要对公民生育权作一定的限制。但是，这种限制必须严格满足“比例原则”的要求。

所谓“比例原则”，是一个法律术语。在生育权规制问题上，遵循“比例原则”就要求：国家对生育自由的限制措施或政策，应与人民基本权利适当平衡，人民不能因国家政策措施蒙受过大的损失。

结合这份建议，现行的《人口与计划生育法》，至少存在以下一些缺陷，需要修改。

1. 对公民生育权利尊重不够

在人权保护方面，《人口与计划生育法》缺陷明显。对公民生育权利尊重不够。

上述问题的存在，时间上的理由是，《人口与计划生育法》是2002年制定的，而人权入宪，则是2004年的事。在制定《人口与计划生育法》时，立法者对人权，特别是公民生育权利的保护方面，意识普遍薄弱。随着人权入宪以及公民人权意识的普遍增强，立法者需要从人权保护方面，加大对公民生育权利的尊重和保护，修改《人口与计划生育法》。

2004年宪法修正案确认“国家尊重和保障人权”，为公民生育权的保护提供了明确的宪法依据。生育权作为公民的一项基本人权的内涵和价值。本书第8章为此做了诸多论述。我国行政许可法第13条规定，凡是公民、法人或者其他组织能够自主决定的，可以不设或者不必设行政许可。生育权体现了个人和家庭的主体性地位。因此，确认生育权作为一项基本人权，废除现行的生育审批制度，既体现了宪法尊重人权的基本精神，又能与现行的行政许可法相吻合。

2. 《人口与计划生育法》对于二孩和二孩以上生育的具体规定，侵犯了公民的生育权利。建议废除现行《人口与计划生育法》中有关限制生育数量的授权规定，着眼于公民生育权和生殖健康权的保护。

3. 《人口与计划生育法》要求不按规定生育子女的公民，应当依法缴纳社会抚养费，此项费用的征收无疑是对公民生育权的不当限制，阻碍公民对该项权利的行使。取消或废除社会抚养费制度，不仅体现了对生育权作为基本人权的保护，还能避免现行社会抚养费制度实施过程中的不公平和不平等现象。

4. 现行《人口与计划生育法》第42条，以违反生育限制为由给予国家工作人员行政处分或者给予其他人员纪律处分，不仅侵犯了公民的生育权，还违反了公法上的比例原则和不当联结禁止原则。因此，建议废除该条款。

在完全尊重公民生育权和家庭权利的前提下，以公民的生殖健康权保障为核心，形成生育的利益导向机制，引导公民自由而负责任地进行生育，应当是现行《人口与计划生育法》修改的基本精神。建议，尽快修改和完善现行的《人口与计划生育法》，切实尊重和保护公民的生育权利。

三 取消社会抚养费

中华人民共和国公民要获得真正自主行使生育权的机会，应取消社会抚养费制度和有关行政处罚机制。

社会抚养费过去叫“超生罚款”，是《中华人民共和国人口与计划生育法》和地方的人口计划生育条例和相关规定征收的，如果要取消，就得修改法律和条例。

征收社会抚养费确实有法可依。《人口与计划生育法》第41条规定：“不符合本法第十八条规定生育子女的公民，应当缴纳社会抚养费”；2002年国务院颁布了《社会抚养费征收管理办法》（国务院令第357号），规定了社会抚养费征收的基本标准、征收主体、征收原则、经费管理及相关的法律责任等重要内容，并授权省、自治区、直辖市规定社会抚养费的具体征收标准；各地出台的人口与计划生育条例或社会抚养费征收管理办法，对社会抚养费的征收作出了具体规定，要求基层计划生育部门以《社会抚养费征收管理办法》和地方性法规、规章为依据，依法征收社会抚养费并及时足额上缴国库。

取消“超生罚款”与当前备受关注的二胎政策是否放开有一定联系。即使放开二胎政策，生三胎、四胎的话仍要按相关的规定来征收社会抚养费。

社会抚养费虽然有法律规定，但这并不意味着这项制度确实体现了公平正义。主要问题有：

一是社会抚养费很难做到足额征收。首先是因为征收标准不一，弹性空间很大。《社会抚养费征收管理办法》规定的征收标准，以当地城镇居民年人均可支配收入、农村居民年人均纯收入为计征的基本参考标准，结合当事人实际收入水平和违规生育情节确定征收数额。现实生活中，两个收入数据是以县为单位统计的。各省级政府往往只公布一个基本的征收倍数。这个倍数各地不统一，有的收3倍，有的收9倍；有的规定一个区间，比如3到7倍……由于种种原因，社会抚养费很难做到足额征收。对计生部门而言，有两个互相‘打架’的任务指标：一是人口控制指标，二是社会抚养费征收指标。一些地方

为了多收钱而鼓励超生，村干部可以拿提成；一些地方不按标准征收，搞‘降价促销’；一些地方收了钱还不给收据。正因此，为收社会抚养费“放水养鱼”，就有了不少地方漠视“超生”、热衷“罚款”的现象，以至于有“社会抚养费抚养了计生委”的戏言①。

一些地方将社会抚养费收缴情况与财政拨款挂上钩。现在很多地方社会抚养费的90%以上甚至全部返还给县级，用于县乡两级的办公经费、人员经费、奖金等等。根据国家相关预算管理要求，社会抚养费的管理体制实行“收支两条线”。收取方面，社会抚养费及滞纳金全部上缴国库，纳入地方财政预算管理。支出方面，计划生育工作必要的经费，由各级政府财政予以保障。但实际的情形是，地方财政向基层乡镇返还的“社会抚养费”比例惊人，“各个地方不一样，有90%的，有95%的，有100%的”。基层计生部门收取的绝大部分费用，最后以财政返还形式到了基层计生部门。

二是征收的社会抚养费不太透明，地方征收有很大随意性。根据自由裁量权，最高的收9倍，有的3倍，有的6倍，如何裁定，如何更透明，需要有一些明确的说法。不然大量的社会抚养费不知去向，数以百万、千万计的征缴费用未缴入国库。对民众缺乏一个交代，显然不利于政府的形象提升。2013年9月起，国家卫计委官员多次表示，各省人口计生部门应主动公开社会抚养费信息，欢迎社会监督。但2013年仅有24个省份公开了2012年征收情况，共计征收200亿元。计划生育制度实施30余年，全国社会抚养费收了多少，可从这200亿元中窥见一斑。24个省份虽然公布了社会抚养费的征收总额，但对这笔资金的去向，却无一省份做出正面回应。很多省份人口计生委、财政厅的解释是：社会抚养费用途，自己不掌握，由县级计生部门征收，归同级财政支配。

2013年10月，国家审计署首次公布9省45县2009～2012年社会抚养费收支审计结果②：几乎每个县都存在如下问题：漏报计划外生育人数；征收标准不公，基层自由裁量权过大；数以百万、千万计的实际征缴费用未缴入国库；基层政府社会抚养费被截留、挪用、私分。

例如，以江西为例，2013年江西城镇居民计划外生育需缴纳13万余元的社会抚养费，而农村居民也需要缴纳大约4.5万元，由于征收“手段有限”，

---

① 《广州市上半年征收3亿元社会抚养费 去向不明》，《新京报》，2013年9月9日。

② 《社会抚养费用途成谜：百姓不知道 审计署也不尽知》，《国际金融报》，2013年12月10日。

完成这个任务仍有不少困难。在此情况下，征收的自由裁量权明显放大。此外，基层计生工作中存在的“收钱放生”、不开票据、私自议价等现象也较为严重。在一些地区，则成为一些人先富裕起来的重要手段。这显然与设立这项制度规定的初衷相违背。

三是由于未能缴纳罚款，不少孩子成了黑户，影响儿童的健康成长。“六普”资料显示，全国有1300多万人没有户口，其中大部分是超生而未缴纳社会抚养费的人口，因而未能进行户籍登记。这些黑户人口以后面临着就学、就业、出远门、结婚生子等诸多不便，无法享受社会福利。这些黑户人口，在其成长过程中，由于其身份不明，无疑会对其心灵健康成长带来不利影响。

规范、透明，缩小自由裁量权。

社会抚养费已经征收多年，亟须规范。城镇居民年人均可支配收入和农村居民年人均纯收入应在省区市内执行同一标准；应由省级财政统一支配，明确其用途，如失独家庭的补助等，不能县收县用；倍数必须全国统一，且裁量权不能过大，并且应当透明，以免留下腐败的空间。

取消社会抚养费与否主要在于理念，如果计划生育走向家庭自主生育的话，那也就没有征收的必要了。

附件一　我在人口和计划生育系统的领导和朋友

对半个世纪中国生育政策的演变进行分析，有必要介绍一下我在人口和计划生育系统的几位领导和朋友。之所以要做介绍，是因为他们是半个世纪生育政策演变的重要亲历者和历史见证人，与我认识至今，一直有密切交往。这些领导和朋友，在我看来，都具备了很好的学者的品德，勤奋、智慧、正直，与人为善，但也或多或少有一些个性，观点也不尽相同。按照出场先后，现将这些领导和朋友做一介绍。

一　田雪原研究员

田雪原老师是我的朋友，也是我的领导。他 1938 年出生于辽宁本溪。60 年代初毕业于北京大学经济系。现为中国社会科学院学部委员、国务院学位委员会学科组成员、全国社科规划人口学科组长、中国人口学会常务副会长、中国社会经济文化交流协会副会长。



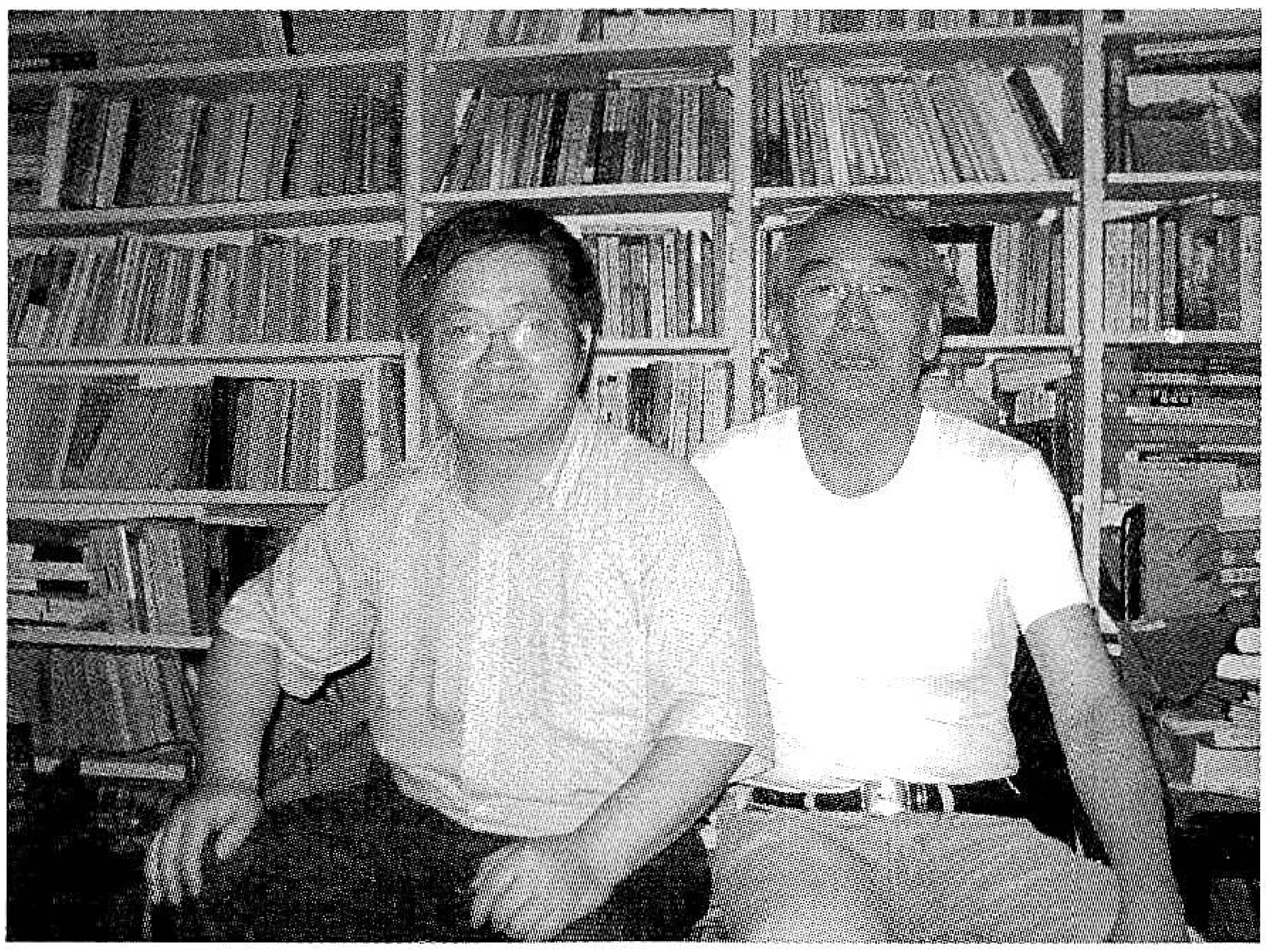
1995 年，我从国家计生委调出后，实际的想法是从事一些经济工作，因为我的本科专业就是经济学，就去了初创阶段的北京商品交易所从事期货管理的工作。与此同时，自己的正式关系，则通过田雪原老师，此时他担任中国社会科学院人口研究所所长，调到中国社会科学院人口研究所工作，并担任人口与发展研究室副主任。虽然我的正式关系在人口研究所的时间只有 20 个月，自以为较好

处理了主业和兼职的关系。例如，1996年，我在人口研究所唯一一个完整年，因在这一年获得全所发表论文论著最多而获得表彰。在人口研究所工作期间，十分感谢田老师给我诸多关照和信任。调离人口研究所也已有近20年，但与田老师始终往来至今，田老师给予我多方的帮助和支持。也借此表示衷心感谢。

在生育政策演变过程中，田雪原老师是重要的历史参与者和见证人。他1979年从教育部调到中国社会科学院经济所工作，参与了为马寅初平反；后来与宋健等同志合作，在1980年初发表论文“中国百年人口预测”，对生育政策的演变起到了重要决策咨询作用（需要说明的是，决策咨询和决策行为本身是有重大区别的）；参与了中央为1980年《公开信》的发表而召开的座谈会，并且长期担任中国社会科学院人口研究所所长和中国人口学会的常务副会长。田老师著述甚丰，笔耕不辍，并获得中华人口奖。我几乎每次见到田老师，都能够收到他赠予我的新书。他近期的专著《中国人口政策60年》《人口学研究与学科建设》，对我写作此书也很有帮助。2009年，在《公开信》发表30周年前夕，田雪原老师在人民日报撰文，“新中国人口政策回顾与展望”，提出“在有效制止三孩及以上多孩生育条件下，农村可普遍允许生育两个孩子”的观点，改变目前农村只有独女户才可以再生育一个孩子的政策，对于治理出生性别比升高具有积极作用”。由于田雪原老师在中国人口学界的影响，他的观点引人瞩目。虽然田雪原老师与宋健合作的报告“中国百年人口预测”，在社会上引起一些质疑，但仔细研究他多年的学术思想，其学术观点多年来一以贯之，值得尊敬。1984年参与主持的《2000年的中国》分报告《2000年的中国人口与就业》，实际对人口控制目标已经提出质疑。再则，“中国百年人口预测”报告，由于是一个合作团队，其观点并不一定代表所有合作者的全部认识。2014年10月18日下午，笔者就写作此书遇到的一些问题向田雪原老师讨教，得到了田老师的大力支持和点拨，特别是中央在1980年3月至5月期间召开的座谈会，田老师向我展示了当年座谈会的一些原始材料，使自己对80年代初从“晚稀少”向“一孩化”转变有更全面的理解。

二　梁中堂教授

梁中堂教授，男，1948年出生，山西省永济市人。是我的几位朋友中，年龄和我较为接近的。我在国家计生委工作期间，与作为国家计生委专家组成员的梁先生有密切接触，对很多问题的认识一致，结成了深厚的友谊。离开计生系统后，也与他有较多联系。



梁先生曾经担任公社党委副书记，山西省委党校教员，是现行生育政策的坚定质疑者。1979 年在成都召开的第二次人口科学讨论会上提出了“两胎加间隔”方案，1984 年就《把计划生育建立在人口规律的基础上》上书胡耀邦总书记，1985 年国家计生委选择 13 个地区作为二孩试点，梁中堂选择了山西翼城作为试点，并成为近 30 年二孩试点典型。以后作为全国政协委员和国家计生委专家组成员，建议修改现行生育政策。为写作此书，2014 年 7 月专程去上海向梁先生讨教，得到了梁先生的热情接待和大力支持。

近年来，梁先生进一步丰富和深化了对生育政策的研究。其《我国生育政策史论》《我国生育政策研究》《论公开信》等诸多著述，在业内和社会上产生了很大影响。使人感动的是，在我赴上海向梁先生讨教时，梁先生将他 30 多年对生育政策的研究，包括一些没有公开发表的研究文章无私地提供给我，使我在写作此书时少走很多弯路，同时也借鉴了他诸多的对生育政策的研究成果。这在本书中也都尽可能注明了出处。他对生育政策的一些认识丰富了笔者的一些想法，并开阔了视野。

三　张敏才教授

张敏才教授，1935 年出生，湖南省宁乡县人，1950 年入伍，1962 年毕业于上海军医大学。毕业后到北京军区后勤卫生部工作。1976 年担任北京军区计划生育办公室主任，在这个岗位上工作了 20 年。1989 年被评为人口学教授。曾任国际人口学会会员，中国人口学会理事，常务理事、副秘书长，秘书

长，中国人民大学人口系兼职教授，中国人口学会顾问，中国人口文化促进会专家学术委员会主任。

张敏才教授著述甚丰。参与了1980年《公开信》的起草工作，曾获得中华人口奖。由于工作关系，我在国家计划生育委员会工作期间，与张敏才教授有过诸多往来，他给予我的工作以积极支持，为此结成了深厚友谊。1993年张敏才所著的《人口杂谈》一书，汇集了其多年从事计划生育诸多论述，在人口和计划生育系统产生了很好的影响，也十分感谢张敏才教授的信任，在该书的后记中特地感谢我的支持。在离开计划生育系统之后，也始终与张敏才教授保持密切联系。

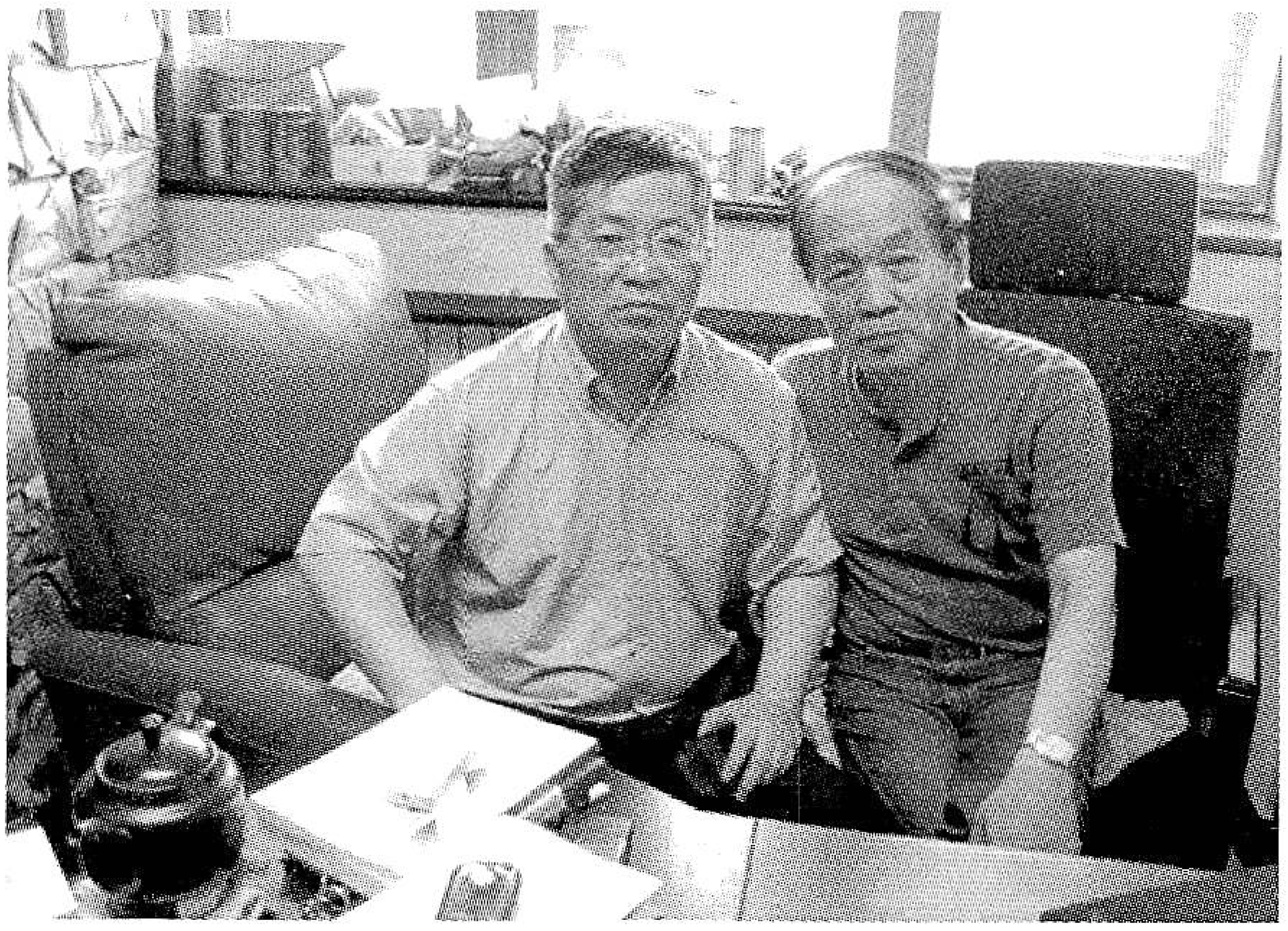


张敏才教授是1980年《公开信》的起草者和执笔人之一，在部队军职领导岗位退休之后，长期担任中国人口学会秘书长，为推动中国人口学科的建设和计划生育事业作出了自己的不懈努力。近年来，我组织的一些与改革相关的活动，也得到了张敏才教授的大力支持。在《公开信》发表30周年之际，张敏才教授撰文，讲述了《公开信》起草过程中一些鲜为人知的故事。在写作此书时，我也曾数次就20世纪80年代初的人口和计划生育工作向张敏才教授讨教，并得到了他大力支持。

四　马赢通教授

马赢通教授是我的朋友，也是我的领导。1986年，我从吉林大学研究生毕业后分配到国家计划生育委员会，安排到中国人口情报中心所属的研究室工作，马赢通当时是研究室负责人。虽然我在这个研究室工作只是一个过渡，不

到半个月，但却与马赢通教授结下了深厚的友谊，并在很多方面的认识高度一致。特别让我感动的是，1997 年我考入北京市政府研究室担任副主任，后因身体原因在家休养，在此期间，马先生多次骑自行车从魏公村大慧寺到马甸南村前来为我把脉看病，使我深受感动。



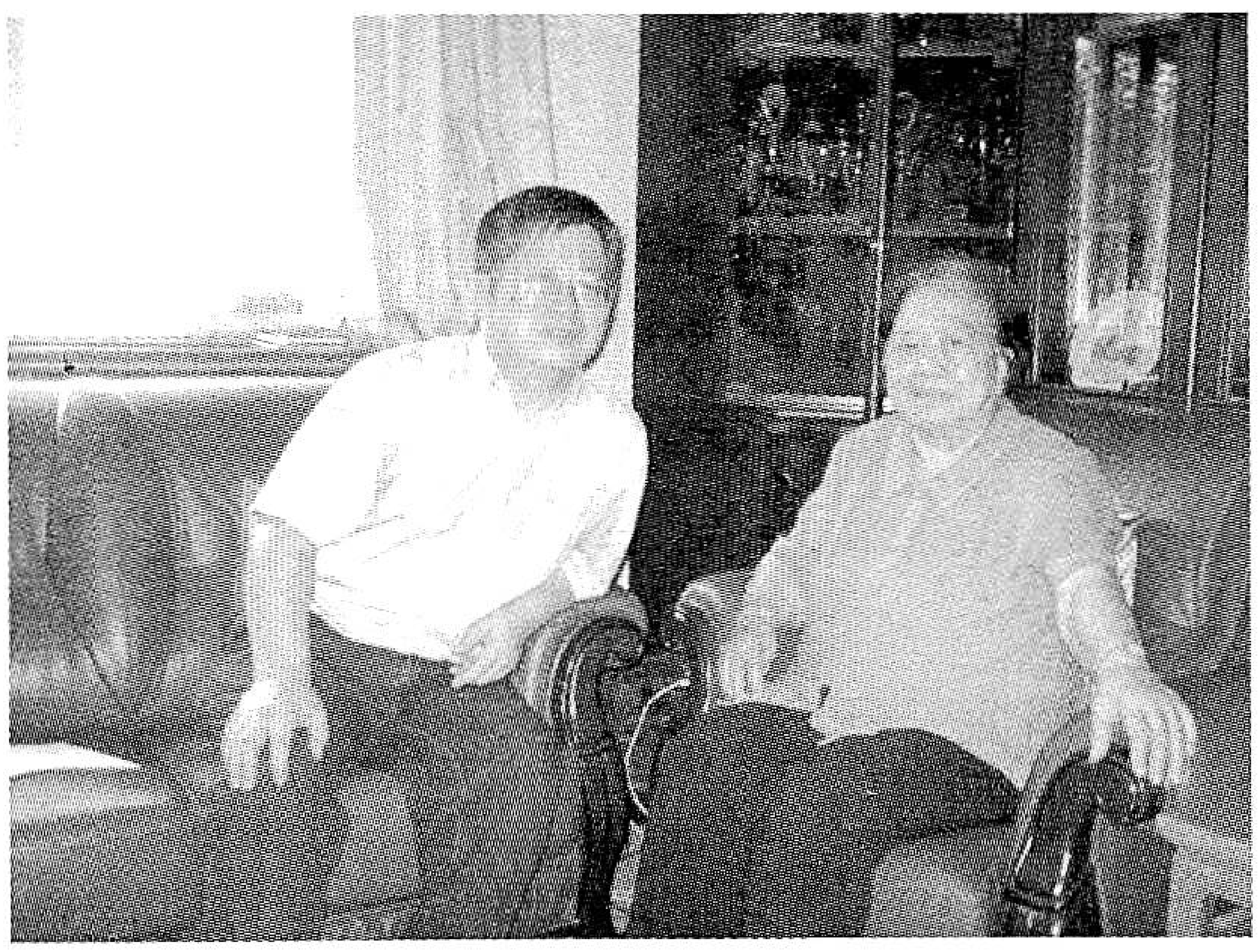
马赢通教授 1946 年出生，外语专业毕业，80 年代初涉足人口学，曾留学美国东西方中心，在此较为系统地学习了人口统计学，由于自身有着很好的数学天赋，因而在人口统计学方面有着较深的造诣。马教授也是现行生育政策坚定的质疑者。1984 年 7 月 30 日与张晓彤合作，将研究报告“人口控制与人口政策中的若干问题”上书给党中央国务院，得到了中央“一线领导”的批示，是参与 80 年代生育政策争论的关键人物之一。长期担任国家计划生育委员会的专家委员，著有《人口统计分析学》《人口控制实践与思考》等 20 余部专著；自学中医，也是卫生部认可的中医专家。近年来，围绕生育政策的调整，也先后向中央高层领导提出政策建议。在 2003 年非典期间，上书副总理吴仪，建议用中医方法治疗非典，得到吴仪副总理的批示，其建议对战胜非典发挥了积极作用。

为写作此书，笔者曾三次专程赴海淀区魏公村大慧寺 12 号向马先生讨教，得到了马先生无私支持，并为我提供了大量第一手资料和一些未公开的资料，开阔了笔者的视野。

五 彭珮云主任

珮云主任是我在国家计划生育委员会工作期间的领导。她以后又担任了国

务委员，全国人大副委员长，但我们还是习惯称呼她珮云主任。实际上，很长时期，珮云主任既是我的领导，在我心中，也是把她作为忘年交的朋友看待的。她1988年初从中国科技大学党委书记的岗位上调到国家计划生育委员会任主任。以后担任国务委员，全国人大副委员长。其先生王汉斌也曾担任全国人大副委员长，夫妇同为全国人大副委员长，这在改革开放以后新生代的党和国家领导人中绝无仅有。



我在珮云主任的直接领导下工作多年。虽然与她的层级相差很大，但在国家部委，与省区市层级相比，很多情况下一般可直接与委领导打交道，因而在国家计生委工作期间，虽然职位只是一个处长，但与珮云主任的直接接触很多。依我的观察和了解，以及近年来对新中国成立以来政治家的研究，珮云主任完全可以列为新中国成立以来杰出的女政治家之列。对彭主任，始终怀有崇敬之情，这种崇敬既是基于她的无私品德和人格魄力，也是基于她工作的务实，开阔的视野，对人的坦诚，对年轻同志的爱护，以及对我始终如一的信任。特别是我在调离国家计划生育委员会后，她虽然不同意我调离，但尊重我的选择，仍然对我充满信任，这使我十分感动。特别是2008年至2009年，她曾考虑调我到她兼任会长的中国红十字总会工作。为此，也专程约我谈了几次。虽然最终由于诸多因素未能成行，但彭主任对我的信任，使我深受感动，并充满感激。

珮云主任出生于湖南，40年代就读于清华大学社会学系，在40年代后期参加地下党，60年代中期在北京市委大学部工作，1964年，35岁的她调到北京大学任党委副书记。1966年“文革”爆发，北大聂元梓等7人在1966年5月25日贴出的第一张“马列主义大字报”，“陆平、宋硕、彭珮云在文化革命

中究竟干些什么”，毛泽东写了“我的一张大字报”对聂元梓的大字报给予高度评价，直接掀起了“文革”狂澜，推动了“文革”运动的深入。也使第一张“马列主义大字报”中痛批的对象因而“臭名昭著”，让世人知晓。让人们记住了彭珮云这个名字。

为写作此书，笔者曾于2014年6月18日上午，就80年代，特别是彭珮云自1988初担任国家计划生育委员会主任职务时，中央对生育政策调整的态度以及国家计生委当时的工作与彭主任进行交谈。让笔者感动的是，为此次访谈，年届85岁的珮云同志特地作了精心准备，找出那些年的笔记，就其担任国家计划生育委员会主任时争取“独女户”作为农村有困难家庭所作的努力提供了详细的资料。并就调整生育政策她所作的思考，包括就现行生育政策的调整，2011年上半年给中央领导同志的建议，让我们感受一位老领导的无私情怀和责任担当。也谨祝愿老领导健康长寿，幸福美满。

附件二　人口和计划生育历史文献

一　从现代科学看人口问题①

宋　健

在科学发展的历史中，人口问题历来和社会学密切地联系在一起，总是被认为属于纯社会科学的范畴。近几十年来，情况有了很大的变化。现代科学技术的成就给人类认识世界，包括认识人类自身，提供了大量新的事实，为人类改造客观世界和主观世界——人类自身提供了新的科学依据。今天，人口问题已经不再是纯社会科学的研究课题了，只有与现代科学技术成就结合起来才能更清楚地看到社会人口问题的全貌和实质，才能看清人口发展的规律，从而正确地制定人口政策，科学地解决人口问题。

研究人口问题离不开自然科学的成就，这已为科学发展的历史所证明。进化论科学地阐明了地球上包括人类在内的生物界的发展历史和人类在自然界（生物界）中的地位，正确地解释了从猿到人的革命性转变发生的原因和过程。天文学弄清了人类赖以生存的地球在宇宙中的地位和环境。马克思主义用历史唯物主义的观点发现了人类社会自身发展进步的根本规律。近几十年来科学技术上的伟大成就又进一步为人类认识和改造自身及其生存环境提供了新的科学观点和工具。在人类发展的整个历史中，“科学是一种在历史上起推动作用的、革命的力量”。人类世代积累起来的科学知识和技术成就引导着人类本身从蒙昧和幼稚中走了出来，摆脱了对鬼神的迷信，抛弃了狂妄自大的宗教统治，走上了科学思维的道路。

然而，我们对人类自身发展过程和生存环境的认识并没有完结。一方面，这是因为人类自身的发展和赖以生存的环境的变化过程没有完结。另一方面，人们常常容易为横亘在思想中的自尊心、虚荣心和某些偏见所迷惑，从“感情上”不愿意接受那些已经被科学所证明了的结论，或者不敢去研究那些可能导致改变人们已经习惯了的观念的科学命题。当人们用“人定胜天”的口

① 此文原载1980年10月3日《光明日报》。

号鼓舞大家去改造自然的时候，往往不愿承认人类的能力是有限度的，例如无力改变地球的轨道而使冬天的严寒不再来临；当人们为我们祖国的地大物博而感到正当的自豪时，又不愿注意我国的土地和资源毕竟是有限的；在肯定“世间一切事物中，人是第一个可宝贵的”这一正确论断时却排斥人口的发展必须有所控制的科学概念和理论，等等。20 年来正反两方面的经验教训告诉我们，在建设现代化的社会主义祖国的过程中，应该坚决摒弃以感情和偏见去代替或排斥科学结论的倾向。在研究人口问题和制定人口政策时尤其应该如此。

本世纪以来，特别是近 30 年来，科学技术取得了人类历史上以前任何时期所不能比拟的成就，这对我们认识和研究人口问题有密切的关系。下面从几个方面讨论科学技术的发展对人口问题可能产生的影响。

零自然增长率是人类社会不可避免的目标

统计数字表明，近百年来世界人口的增长速度达到了人类历史上的高峰。据统计，人类在地球上生存了几百万年，于 1830 年总人口达到 10 亿；但是此后 100 年中又增加了 10 亿，1930 年世界人口达到 20 亿，从人口增长速度来看，100 年相当于几百万年；而增加第三个 10 亿只花了 30 年，1960 年世界人口为 30 亿；增加第四个 10 亿仅仅花了 15 年，1975 年世界人口接近 40 亿；预计在本世纪的后 20 年中平均每 10 年增加 10 亿，到 2000 年世界人口将超过 60 亿。总之，从 1830 年算起，世界人口每增加 10 亿的时间间隔是 100 年、30 年、15 年、10 年等等。

我国人口的发展情况也类似。在清朝初期（1760 年）有 2 亿人口，1900 年为 4 亿，1954 年为 6 亿，1969 年为 8 亿，预计 1982 年将超过 10 亿。中华民族生息繁殖了几十万年于 1760 年左右发展到 2 亿人口，此后每增加 2 亿人口的时间间隔为：140 年、54 年、15 年和 13 年。

地球在人类出现以前已经经历了 40 多亿年，而人类的出现才是 100 万年前的事。比起地球上生物界的历史人类是出生最晚的新成员。人类进入文明社会才有几千年，进入现代化社会才几十年。人类的历史主要的将是我们的子孙后代的历史，他们世代相传，将要生存发展几亿年。从这一点出发就可看到，无论是世界人口或我国人口的增长速度都嫌太快。现在世界人口每年增长近 8000 万，如果保持这个速度，1 万年以后每平方公里的陆地上将有 1 万人，这当然是不可想象的。为了保持今后人类社会人口的稳定，迟早要实现零自然增长率的人口状态，无论是哪个国家都是如此，这是不能避免的前景。否则，即

便保持每年万分之一的增长速度，世界人口在数万年后将增长几万倍。全部地球表面上都住满人，每平方公里上也要住数万人。因此，对久远未来的后代来说，就是万分之一的年自然增长率也是不能接受的。

用现代控制论的科学方法可以证明，为了使人类社会将来能保持一个适中的人口数量和保持人口自然增长率为零，即每年出生的人口和死亡的人口相等，平均每个育龄妇女生育子女数应在2.1和2.2之间。任何长时期大于零的自然增长率都将导致人口的猛增，因为人类后代的历史实际上是无穷的。但是，在现阶段我国人口基数很大和青少年占人口一半以上的情况下，如果保持每个妇女平均生2个孩子，我国人口还要持续增长70年，到2050年人口将达到15.4亿以后才能大致保持在零自然增长率附近。考虑到我国耕地面积70年后全国每人平均只有1亩地，现阶段每个妇女生两个孩子也嫌太多。

为了子孙后代的长远利益，我们必须接受零增长率这个科学概念。并尽早采取措施向这个方向过渡。50年代以前，当中国人口只有5亿左右，世界人口还只有25亿时，人口问题并没有引起人们广泛的注意，就整个世界来说人口发展是盲目的。今天情况完全不同了。现在世界人口和我国人口都已增长了近1倍。在适宜于人类居住的国家和地区已显得相当拥挤，控制人口增长已成为很多国家，特别是发展中国家面临的紧迫问题。另一方面自然科学的渗入已经把定量人口学变成一门准确的科学了。在控制论和电子计算机的帮助下，定量人口理论、人口预测和人口控制等问题都可以比较准确地得到解决。人类自身有计划的发展时代已经到来。

地球以外人类无处迁居

几千年来，人类幻想着能在"九重天外"找到自己的同类和邻居。近几十年来人们仍然常常谈论人类迁居到其他星球上居住的可能性。宋朝诗人辛弃疾有一首著名的词《木兰花慢》说："可怜今夕月，向何处、去悠悠？是别有人间，那边才见，光影东头？是天外，空汗漫，但长风浩浩送中秋？飞镜无根谁系，姮娥不嫁谁留？"那时人们相信月亮上是有人居住的，这是800年前的事。1969年7月20日美国宇航员第一次登上了月球。以后共有18人先后去过月球，结果完全证明了天文学家早已作出的科学结论：月亮是一个没有空气，没有水，只有一片荒沙和砾石，从来没有过生命的死寂星球。如果没有特殊宇宙服的严密保护，任何生物将立即窒息而死。嫦娥和玉兔从来没有存在过，那不过是古人的浪漫想象罢了。

直到前几年科学家们还在期望着能在太阳系中靠我们最近的火星上找到类

似生命的东西。几百年来，人们从望远镜中看到上面好像有“运河”，有“冰雪”和绿色的“草地”。1976 年 7 月 20 日海盗 1 号飞船第一次安全降落在火星表面，发回了清晰的照片和全面的探测数据：火星表面气压太低，相当于地球上 30 公里高空的大气密度，而且主要成分是二氧化碳，几乎没有氧气，温度时常达到摄氏零下 130 度，也没有发现任何有生命的东西。无论将来是否能找到最低级的生命，火星不是人能居住的地方，这已是肯定的事实。1975 年 10 月 22 日一艘飞船降落到离地球最近的第二个行星金星上，报回令人生畏的数据：表面大气稠密，大气压力比地球上的大 100 倍，几乎全部是二氧化碳，昼夜温度都在摄氏 500 度左右。地球上的生物置于这种条件下将立即化为灰烬。1974 年和 1975 年水手 10 号飞船三次掠过水星，发回的数据表明，它和月亮一样荒凉和死寂；没有空气，夜间温度零下 160 度，白天是零上 330 度。在太阳系的其他行星上，因为离太阳太远，更不可能具备人类生存的条件。

在太阳系以外寻找人类的同类的研究工作方兴未艾，正在大力进行中。但是，天文学已经查明，离我们最近的另一个“太阳”是半人马座比邻星，离地球约 4 光年（约 40 万亿公里）。乘坐以每秒 30 公里的速度前进的飞船需要 4 万年才能到达。至于它周围有没有行星？行星上有没有人类可以生存的条件？科学还没有作出回答。

和几千年人类的善良愿望相反，科学已经证明在 40 万亿公里范围内的“九重天外”没有人间，人类赖以生存和发展的地球是浩瀚宇宙中的一叶孤舟，是沿固定轨道绕太阳旋转的一艘“飞船”。在太阳系的周围人类没有近邻可以相互召唤，几十万年内地球这艘飞船不可能找到可以停靠的“基地”，不存在人类可以迁居的天外“绿洲”。

保持生态系统的稳定和平衡是我们对子孙后代的责任

地质科学告诉我们，地球已存在了 46 亿年以上。10 亿年前出现了原始生物；4 亿年前在海洋中出现了鱼类；2 亿年前出现了爬虫类，同时在陆地上产生了大量的森林；1 亿年前出现了哺乳类动物；仅在 100 万年前产生了猿人——人类的祖先。人类及其祖先的发生和发展完全依赖于地球上的生态系统，后者是前者的摇篮和襁褓。首先，人类生存须臾不能缺少的空气主要是植物界制造的。地球上的原始大气成分和现在金星和火星上的一样，几乎完全是由二氧化碳组成的。植物界，主要是森林，在生长过程中吸收了碳而放出了氧气。植物每生长 1 吨能放出 2.5 吨氧气。地下贮藏的每 1 吨煤或石油都曾为大气层贡献过 2.5 吨以上的氧气。所以今天的大气中含有足够的氧气供人们呼吸。另

外，处于40～60公里高空的臭氧层吸收了太阳的紫外射线使人类免受伤害。总之，由生态系统所维持的大气层是人类的保护伞和“宇宙服”。

在人类没有出现以前，一半以上的陆地上布满了森林。随着人口的增多，为了扩大耕地面积，森林被砍伐。全世界现在森林覆盖率约为30%左右。而我国只有12%。据统计，从1963～1973年这10年间世界森林面积减少了10%。如果按照这样的速度减少下去，100年以后森林将完全消失。一旦我们烧尽了地下贮藏的全部煤炭和石油，又毁掉了全部森林，大气中的氧气将大为减少，二氧化碳要大幅度增加，以至于逐步回复到原始大气的状态。现在科学家们已经测量到大气中的氧在减少，二氧化碳在增加，以至于气象学家预报说今后几十年内地球上的气候要发生明显的变化。

人类的衣和食也完全依赖于生物界提供，就连人造纤维也靠古代生物界埋藏在地下的残骸——煤和石油作为原料。随着人口的增加，世界上现在平均每人只有5亩耕地，而我国每人仅有1亩半地。世界人口若再增长10倍，平均每人将只有5分地。如果我国人口增长速度保持1975年的水平，100年后每人平均仅有3分地左右，这是我们的后代不可能接受的。据美国国际粮食政策研究所推算，现在世界粮食增长赶不上人口增长速度。1985年以后如果人口增长速度不能降下来，每年将短缺1亿吨粮食和5000万吨蛋白质。为了满足人类对蛋白质的需要，有可能用细菌蛋白代替动物蛋白，人类不得不转向吃细菌以保证足够的营养。

为了增产粮食，要大量增加化肥和农药的生产。据统计，从1951年到1966年世界食品生产增加了34%，而为此氮肥生产增加了146%，杀虫剂增加了300%。据生态学家统计，由于大量施放化肥和农药，江湖、河流、海湾、河口已在很大程度上被污染，已杀死或灭绝了280种哺乳类动物、350种鸟类和2万种植物。随着人口的增长，经历了几千万年的稳定的生态系统在近百年中，特别是近几十年中，正在发生着巨大的变化，这是毫无疑义的。

森林面积的减少，平均每人耕地面积的减少，粮食供应的短缺，蛋白质的短缺，污染的加剧，自然资源的消耗等等，所有这些都与人口的增长成比例地发展。随着科学技术的进步，人们已经能够比较准确地统计和预测上述各个方面的现状和发展趋势，给出比较确切的数据，这是现代化社会的一个显著的特点。人口问题和生态系统的关系已经不再是抽象讨论的对象了，只有具体的定量的研究才能得到科学的符合实际情况的结论。

无论人类在科学技术上取得了多么辉煌的成就，面对着世界上43亿人口和中国的10亿人口及其很高的增长速度，我们绝不应该“过分陶醉于我们对

自然界的胜利”，而是应该记住；“我们连同我们的肉、血和头脑都是属于自然界，存在于自然界的；我们对自然界的整个统治，是在于我们比其他一切动物强，能够认识和正确运用自然规律”。我们必须承认，人口数量越多，人类为了生存而向自然界和生态系统攫取的资源就越多；另一方面，人们的生活水平越高，工业越发达，需要自然界和生态系统提供的东西就越多。然而自然界稳定的支付能力是有限度的。为了保证给子孙后代留下或创造良好的生存条件，我们不能超过限度地向自然界攫取资源，更不能采取竭泽而渔的办法去破坏生态系统的平衡和稳定。要提高人民的生活水平，发展现代化工业和农业而同时又要保持生态系统的稳定，必须有计划地控制人口的发展，在必要时，适当地减少人口的数量，逐步达到一个适度的人口状态，舍此没有别的出路。

对待科学的结论不存在什么“悲观主义”和“乐观主义”的区分，凡是科学的结论，我们都应该严肃地、认真地对待它，而不管你对这些结论是否特别“喜欢”。我们只能用科学的态度去认识和运用自然规律，按科学的规律去解决人口问题和生态系统的关系。在这里，执拗的自尊心和传统的偏见都是毫无用处的。

共产主义远大理想和人口控制

早在一百多年前，当世界人口总数还只有10亿多一点的时候，恩格斯就提出了控制人口的可能性。今天，控制人口增长已经不是抽象的可能性，而是我们面临的一个现实的战略任务。我们全党和全国人民已经开始了向四个现代化进军的征途。我们的目标是建设一个现代化的强国。在制定社会主义建设长远规划和设想共产主义的远大目标时，必然要研究确定中国100年后理想的人口数量这个根本性问题。中国960万平方公里的土地上能够养育的理想人口数量是多少？100年后中国理想的人口状态是什么？这是当前就应该研究的战略性问题。这是因为人口发展过程惯性很大。一个人的平均寿命在70岁左右。用控制人口出生率的办法去控制人口状态，要使人口数量有显著的变化而达到理想状态，需要费100年以上的时间。例如，我国从1964年到1978年这14年间人口净增了2.5亿。人口预测表明如果从现在起全面实现每个育龄妇女只生一个孩子，要想回复到1964年7亿人口的水平需要75年的时间。考虑到可以接受的人口年龄结构等方面的限制就要费时100年以上。这就是说，要想纠正过去十几年来敞开生育的错误，克服这个错误所造成的后果，需要花费十倍以上的时间才有可能。为了在100年后社会人口数量和年龄分布能够达到某种理想状态，从现在起就要制定一个长远规划并立即着手执行。

中国最终的理想人口数量应该稳定在什么水平上？现在人们议论纷纷，意见差别很大。有人认为3亿至4亿为好，也有人认为应保持在7亿至8亿左右。关于这个问题在别的国家中也有过热烈的讨论。例如，英国生态学家根据英国本土的资源推算，现在5600万人太多，应该逐步降到3000万人，即减少46%；荷兰科学家研究的结果是现在的1350万人口已经超过了4万平方公里上的生态系统所能负担的限度，应该在今后150年内降到500万，即减少63%；而苏联科学家们则认为他们的2240万平方公里上的资源能充裕地养育比现在2.5亿多得多的人口。所以至今仍在执行鼓励生育的人口政策。

从现代科学技术的观点来看，确定理想人口数量是一个客观存在的科学问题。现代科学技术已经为我们直接研究这个问题提供了理论基础、方法和工具，这就是马克思主义的社会科学、系统工程、控制论和电子计算机。今天，我们基本上掌握了我国耕地、森林、草原、江河湖海等生态系统今后可能达到的支付能力，即再生性资源的极限值，也可以估算出非再生性资源的贮量和今后的开采速度。对今后100年内的工业、农业和科学技术的发展水平也同样可以作出概略的估算。这些都是研究理想人口目标的基本依据。

其次，人口发展目标确定以后，现代控制理论中的优化方法可以帮助我们定量地确定为达到这个目标所需要的时间，定量地计算出今后应采取的长期人口政策，即每个年代的妇女平均生育数量的规划。在进行人口发展规划计算时，在电子计算机的帮助下，能够考虑到各种限制条件，如人口总数的限制，劳动力人口的下限，社会抚养指数的限制以及社会心理学方面的限制等等。我们能够在满足或接近所有可能的限制条件的情况下选择一种或数种最优的方案，供国家和人民去选择和参考。一旦人口最终目标和达到这个目标的长期人口政策选定以后，人口预测理论又可以提供今后人口发展的具体数据，给各部门和各条战线提供制定长远规划的依据。

把人口增长速度降下来，不仅是当前我国四个现代化建设的紧迫任务，也是关系到子孙后代的大事。我们绝不应该保持前两年每个育龄妇女平均生2.3个孩子的生育水平，而使100年后人口超过20亿，让子孙后代在每人5分耕地上去安排他们的生活。尽快地把我国的人口自然增长率降下来，降到零或接近于零的水平，这是我们对子孙后代应负的历史性责任，是关系到中华民族前途的战略性任务。对当前我国人口状态的分析和今后发展趋势的预测表明，为使我国人口将来不再有大幅度增长，应该在今后30到40年的时期内大力提倡每对夫妇生育一个孩子。这是为了克服从60年代到70年代人口激增所造成的后果不得不采取的紧急措施，是为了纠正我们过去在人口政策上出现的错误所

必须付出的代价，是根据我国当前的实际情况权衡利弊而作出的最优选择。如果我们不从现在开始就大力控制人口增长，刹住人口激增的势头，几十年后我们将面临更多更严重的社会问题，给四个现代化带来更多更大的困难。

半个多世纪以来，美好的社会主义前途和远大的共产主义理想激励着人们前赴后继、奋斗牺牲。无数革命先烈为此献出了他们的宝贵生命。今天，为了在祖国的土地上建设高度的社会主义物质文明和精神文明，为了给子孙后代的幸福生活开辟广阔的道路，为了远大的共产主义理想，我们的青年一代一定会在党的领导下作出新的卓越的贡献。

二 把计划生育工作建立在人口发展规律的基础上①

梁中堂

70年代以来，我国计划生育工作有了很大的进展，特别是1979～1983年，平均每年出生的人数由1971～1978年的2166万下降到1903万，递增率由1.87%下降到1.33%，这样巨大的成绩是应当肯定的。但是，我们又不能不感到计划生育已经成为各级领导目前最大的包袱。可以说，在我们党的历史上还从来没有过像计划生育工作那样长期建立在与群众严重对立的基础上。

如同经济等任何工作一样，计划生育工作上的被动局面也是由于我们违背客观规律造成的，多年来，我们的同志急于把人口增长速度降下来，但同时却又拒绝对人口状况作深入细致的分析，以为人口增长只能靠每个家庭尽可能少生孩子来解决，不懂得利用人口自身发展规律调节节育，达到控制人口的目的。实际上，我国人口目前正处在一个十分微妙的发展阶段，只要认真分析这个结构及其特点，我们就完全能够制定出符合客观规律、符合国情和得到人民群众拥护的人口发展战略。

一

我国目前有10.3亿人口，根据广东、浙江、河北、河南四省第三次人口普查手工汇总的资料分析我国目前总人口中0～14岁大约占32%，15～64岁占62%，65岁以上接近6%。这样的人口结构大致相当于世界平均构成，其中

① 这是梁中堂（1984年春节）给党中央总书记胡耀邦同志的一份研究报告。根据国家计划生育委员会李宏规同志讲，国家计划生育委员会副主任周伯萍同志主持讨论本报告的时间为1984年4月4日，说明中央在此前将本报告批转到国家计划生育委员会。梁的报告送北京的时间还应该比这早一些。

0~14岁人口比例还要比全世界同年龄组低一些，而劳动年龄组的人口比例还要高一些，这种结构的人口群体因为青年人口和育龄人口比重大，必然表现为死亡率低而出生率高，我国人口学家在讨论我国人口状况时，仅仅指出了这个一般性的特点。但是，如果对今后几十年人口发展进行研究，做这样的划分还是很不够的。

在我国总人口中，解放后累计出生的接近7亿，35岁以上的人口占3亿稍多一点。在解放后出生的人口中，50年代（1949~1959年）平均每年出生人口2000万，60年代（1960~1972年）平均每年出生人口2500万，70年代初开展计划生育以来平均每年出生人口1800万。根据这样的人口构成，我国人口自然变动在未来二三十年内将会出现以下一些趋势：

第一，死亡率和死亡人数将有所增长。目前我国人口死亡率比较低，一方面是人民群众生活水平提高的结果，此外也同年龄构成轻分不开。如果分析一下各地区的分年龄组别的死亡率，就不难发现35岁是一个明显的转折，即35岁以下（除0~5岁外）各年龄组的死亡率很小，超过35岁以后各年龄人口的死亡概率明显上升。1985~1990年之后，我国解放后大量出生的人口陆续涌进35岁以上的年龄组，高年龄组的人口越来越大，死亡率和死亡人数就会上升。如果我们的人口构成达到目前发达国家的水平，其死亡率可能会比西方国家低一些，但估计2000年我们国家的死亡率也将由现在的0.6%上升到0.9%，死亡人数处于800万~900万之间。2000年之后，死亡率和死亡人数还将有较大幅度的上升，估计60年代出生的人口到六七十岁的年龄时，即2020~2030年前后，我国的人口死亡率会上升到顶点达到1.3%，死亡人口可能会超过1400万人，然后会有一段下降，最后将随着我国人口的相对稳定而停留在0.8%~0.9%。

第二，人口出生状况将有10年左右的高出生率，然后开始逐步下降。根据我国目前生活水平，平均妇女生育率2.1~2.2才能维持人口简单再生产。从一个家庭来说，即使要求生两个孩子，实际上，由于每个年龄的妇女中总有一定比例的不婚、不育、有病，以及大孩子夭折等等，每个家庭生两个孩子已是缩小再生产。鉴于我国人口经过30年的盲目增长，扩大再生产即每个家庭生两个以上的孩子的可能性已不可取，所以35~50岁的育龄妇女虽然具有生育能力和生育条件，但由于她们平均生了2.5~3个以上的孩子，其中大多数实际上已退出了生育年龄。可见，真正决定未来20年人口发展的是解放后出生的近7亿人口。

在解放后出生的人口中，50年代出生的人口超过了初婚和初育的年龄，

平均每对夫妇已经有两个孩子，这样的生育水平基本上符合我国群众的生育意愿。只要政策对头了，这年龄段的妇女一般不会再有超过2胎的。所以，他们也是退出生育年龄的人口。如果以20岁为初婚年龄计，60年代出生高峰的人口从今年开始陆续结婚和生育。大致10年以后，70年代开始计划生育后出生的人口也将进入婚龄。这样，1985～1995年前，每年结婚1100多万对，如果每对夫妇允许生两个孩子，并且在间隔较短的时间内生完，每年出生近2300万个孩子。1996～2000年，每年结婚800万对，同样允许生两个孩子，每年将出生1600万人。

第三，在今后10多年的时间里，由于出生人数多和死亡人数少，将成为我国人口增长率最高的时期之一，到2000年前后，由于每年出生人口少了，死亡人口上升了，人口增长率才有可能下降。

以上分析的各点说明，我国人口在今后10年左右是一个特殊时期，在这个阶段，人口的高出生率和低死亡率都处于相对稳定状态。越过这10年，出生率和死亡率都会有较大的变化。我们无法在死亡率上调节，但完全可以在10年这个较短的时期内调节出生率。出路也就在这里。

二

根据我国最近10年结婚和生育人口猛烈上升，然后下降和死亡人口可能不断上升的趋势，调节生育间隔和提倡一定比例的独生子女率，就能够较完满地解决我国人口问题，具体来说：

第一，允许一对夫妇生两个孩子，但间隔必须延长到8～10年。从优生学的角度考虑，各个家庭可以自行制定生育计划。但是，如果生两个孩子，第二个孩子必须推迟在妇女的30～34岁时生育。

第二，继续提倡和鼓励一对夫妇只生一个孩子，并争取独生子女率达到30%。

如果实行这样的方案，在1984～1993年每年出生孩子仅有1100多万个，相当于10年的一胎化，除去每年死亡人口700多万，增长400万人口，10年计4000万人。1994～2000年出生的头胎800多万，二胎700万，每年合计1500万人，同期每年死亡人口将超过800多万，净增长700万，7年增长5000万，2000年总人口11.2亿。可见，按此发展战略，把人口控制在12亿以内还是蛮有把握的。

2000年以后是否还会有巨大增长呢？经过计算，2010年以前尽管人口还有增长，但最高人口也不过11.4亿。因为，2000～2010年每年第一胎人口计

500万，第二胎570万，合计出生1070万人，但这时的人口死亡率将达到0.9%，即死亡人口大约9000万，每年净增人口170多万，11年累计才2000万人口。2010年以后，我国人口死亡率还会有所提高，而出生人数反而减少，人口基本上稳定或略有降低。这就是说，按照这个方案，我国人口峰值无论如何也不会超过12亿。

三

对比目前我国人口困境以及其他方案来讲，这种人口发展战略的优越性是十分明显的。

第一，群众拥护。目前的人口政策不让生二胎，尽管少生了一些人，但很失民心，我们为此付出的代价太大了。允许生二胎，这无论从宣传上或人民群众的心理上，都可以说是合情合理的。从形式上看，二胎间隔长了点，但这是就只生两个孩子来说的。从发达国家和优生学的角度来看，30多岁妊娠和生育都是正常的。对过去多子女的妇女来讲，30岁往往还是她们生育中间子女的年龄。所以，比较不准或基本上不准生二胎的政策，这将是大得民心的。

第二，有利于制定生育法。前几年的生育政策要求一胎化，同大多数人的情绪很对立，不具备立法的群众基础。如果生育法以允许生两个孩子为核心，又冲垮了计划生育工作的防堤。几年来立法机关左右为难，致使今日生育领域内仍然是无法可循。允许生两个孩子，人民拥护，立法的基础就具备了。

第三，可以使人口出生率迅速下降，有效地控制人口增长。前几年由于凭良好的愿望提出生一个孩子的政策，不合国情、人情，遭到大多数人的抵制，因此有相当多的人敢超计划生育。几年来，不仅二胎止不住，三胎以上还占有相当大的比例。现在让生二胎，得民心，能立法，就可以有效地煞住二胎以上的计划外生育了。

此外，重要的是这样做可以得到10年的“一胎化”。它正好发生在我国初婚年龄人口最多死亡率最低的时候，从这时起，我国人口的出生率和自然增长率就一下子达到发达国家目前的稳定状态，人口激烈变动现象从此就消失了。

第四，削平了人口峰波，使我国人口迅速走上稳定发展的道路。目前我国人口中35岁以下是个大峰波，其中1963~1973年出生的人口是峰顶，做这样的调整之后，把峰顶上出生的人口和1974年之后峰波上出生的人口拉平生育，各年龄组的人口就可以大致平衡，这对经济和社会的稳定发展都将产生很大的影响。

第五，避免以后严重的老年人问题。根据这几年几种有影响的人口发展战略，要求100年后我国人口控制在6.5亿~7亿水平，或者要求50~80年的一孩化，势必会出现以劳动年龄的人口（20~60岁）为核心的三代人1:2:4的局面。比如根据宋健及西安交大二种方案预测2035年左右的人口年龄构成已经出现这种局面，到那时，即令修正几十年一胎化的人口政策，而20%~30%孤独老人的家庭，仍然是不可避免的。这将是一个无生气、无活力和无前途的社会。遗憾的是，我们的人口学家已经预测到这种危险性，却不愿言明。允许生两个孩子，上一代人在五十多岁时，他们最小的孩子也长大到20多岁了，完全可以消除人们的后顾之忧。

把我提出的这个人口战略同当前实行的计划生育政策加以比较，两者都有提倡一对夫妇生一个孩子的内容。就是说，它并不直接和完全否定当前的政策，从而可以保证计划生育政策的延续性和稳定性。这样，实行人口战略和计划生育工作的转变，不仅是必须的，而且是可行的。

（写于1984年春节）

三 人口控制与人口政策中的若干问题①

马瀛通 张晓彤

“全国总人口在本世纪末不超过十二亿”的控制目标是在1980年9月五届人大第三次会议上提出来的。之后，在同年中共中央关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信中，在1981年五届人大第四次代表大会上，在中央办公厅、国务院办公厅转发的《全国计划生育工作会议纪要》中和1984年中央批转国家计划生育委员会党组关于计划生育工作情况汇报，即中央7号文件中，都又相继强调了这一指标。

中央7号文件指出，“要把计划生育政策建立在合情合理、群众拥护、干部好做工作的基础上。”这充分体现了党的十一届三中全会的实事求是的思想路线。然而，人口控制目标为“十二亿以内”是否是一个实事求是、合情合理的指标呢？这一指标的可行性有多大？这一指标是否留有充分余地？我们在这里借助全国第三次人口普查结果、全国1‰人口生育抽样调查及某些人口预测的结果，来分析一下这个问题。

---

① 此文是马瀛通和张晓彤1984年7月30日写给党中央和国务院的研究报告。

（一）十二亿人口控制目标是错误选用控制量预测的结果

所谓控制量是指人口预测中使用的总和生育率（粗略地解释为平均一个妇女一生生育子女数）。据我们所知，确定我国人口控制目标的人口预测是以航天部为主、社会科学院参加搞出来的。其预测结果已在《人口预测和人口控制》（宋健、田雪原、于景元等著，1982年，人民出版社）一书中发表。当时的预测主要是根据公安部提供的1978年分年龄人口构成、分年龄死亡率及国家计生委提供的江苏如东县育龄妇女生育情况及天津市育龄妇女生育情况来推断的。

这一预测的初始年是1978年，使用的总和生育率即控制量为2.3。据1982年全国1‰人口生育抽样调查，我国1978年的总和生育率为2.716，1979年为2.745，1978年为2.480，1981年为2.631，1982年也在2.4以上，也就是说，至1982年底我国的总和生育率也没有达到当时预测所采用的控制量2.3值。

该预测的最佳方案（三）（《人口控制与人口预测》161页）中，总和生育率由1978年的2.3开始下降，两年后，即1980年降为2.0，到2000年全国人口为122000万。该方案1985年全国人口为102280万，而实际上我国1983年人口已达到102500万，从这可看出，该预测方案只过了五年，就已经与实际相差了两年的人口增长数（约3000万人）。

当时的预测，是首次在我国应用系统工程控制论来预测人口，由于缺乏经验，资料不全，错误总是难免的。它选用的控制量过低，脱离了我国当时的实际生育水平，因而增加了执行中的困难。今天，人口预测科学在我国有了很大发展，有必要重新确定我国人口控制目标。经过反复测算，我们建议在十二亿目标上，把“以内”改成“左右”，以在保持计划生育政策的连续性的前提下，增加人口控制目标的科学性和灵活性，使之更有利于我国的计划生育工作的开展。

（二）十二亿人口控制目标与我国人口年龄构成及其发展趋势不符

通过对现有的资料分析，可得，至1983年底我国未婚育龄妇女有7827.5万人，已婚尚未生育的有1560.5万人，已生育一个子女的有3048.1万人，其中生育一个女孩的有1484.4万人。假设妇女在23岁开始生育，到2000年还要加上1982年人口普查时的5~14岁女性人口，有11763.2万人。即使我们从现在起，把总和生育率控制在1.5，（即生了一个女孩后再生一个），到本世

纪末还将出生 33211.6 万人，此间死亡人数约 14000 万，扣除死亡，约将净增 19640 万人。按这种算法，其实际生育水平已远远低于发达国家的生育水平，也是我国从未达到的，但仍会超过十二亿。

从 1984 年到 2000 年还有十七年的时间，1983 年年末人口为 102495 万人，要完成十二亿的人口指标，平均每年人口自然增长率不能超过 9.275‰，年人口增长绝对数不能超过 1030 万。实际上这也是办不到的。1983 年正是我国三年经济困难时期出生的妇女进入峰值生育期，这三年的育龄妇女人数平均仅为 641 万，比 1987 年后至本世纪末的育龄妇女年平均数 1121 万约少 47.1%，应看到近两三年的出生率是三年经济困难时期以来的最低时期。即使在 1983 年我国人口自然增长率也未能达到 9.275‰的平均水平，为 11.54‰。据推算，1987 年后我国人口出生开始有较大幅度回升，即使计划生育工作搞得相当好，那时的人口自然增长率也会比“六五”期间所要求达到的 13‰要高，并且将一直延续到 2000 年前夕。

所以，我们完全可以从对我国育龄妇女的年龄结构分析中，得出到本世纪末难以实现十二亿控制目标的结论。

（三）从计划生育工作的实践分析十二亿人口控制目标的弊病

执行十二亿人口控制目标，虽然在一定程度上促进了我国的人口控制，在党和全国人民共同努力下，使我国成为世界上唯一能在短时期内有效控制住人口高速增长的国家。但是，由于这个指标定得过紧，脱离了中国实际，也带来了许多弊病。在高指标的压力下，不少地方瞒报出生人数，把“提倡”只生一个紧缩为“只能”生一个，有的地方计划生育政策严而又严，以致怀第一胎就强迫引流产，加之各级在控制指标上“留有余地”，更加大了与实际的距离，导致在计划生育工作中的强迫命令多有发生，违法乱纪时有出现，广大农民群众以种种不正常的办法相抵制，对立严重的地方还出现了恶性事件。这在很大程度上损伤了广大人民群众为国家实行计划生育的自觉性、积极性，也损害了我们党在人民群众中的威信。

我们必须清醒地看到，我国有十亿多人口，其中八亿农民。近年来，广大农民群众的生育观已有很大变化，尽管几千年的封建影响很深，尽管多数地区经济文化水平还相当低，但其生育水平已趋近于发达国家，这是相当了不起的，是举世瞩目的。但是现阶段我国城乡差异毕竟很大，在农村，坚持只生一个的，只是很少一部分人，多数人还是生了第二孩，尤其是只生了一个女孩的，不管你怎么卡怎么罚，千方百计要再生一个。毛泽东同志在《做革命的

促进派》一文中指出："将来要做到完全有计划的生育，没有一个社会力量，不是大家同意，不是大家一起来做，那是不行的。"我们的计划生育工作应有多数群众的支持，前一段做得很不够。

中央书记处第一百零八次会议决定要把计划生育政策建立在合情合理、群众拥护、干部好做工作的基础上。这是符合实际，深得民心的。但在下面受人口指标的束缚很厉害。中央7号文件下达后，不少干部还不能放开手脚，认为是"钢铁指标、豆腐办法"，这里有思想认识问题，也有指标过紧的问题。尤其是一些地方领导干部，把是否完成国家计生委下达的十二亿的分配指标，看成是是否和中央保持一致的原则问题，使下面不敢越雷池一步。多数地区以完成数字指标取代落实完善政策的现象改观不大。这也是个"松绑"的问题，只有解开束缚政策的绳子，才能发挥政策的作用。

中央7号文件提出的"开小口堵大口"，是减小处罚面，争取多数群众拥护的必要措施。但是碍于指标限制，不少地方开得"小口"实在太小，有的还不到百分之十。而"小口"若是少数人，而多数人在受罚，多数被划在应堵的"大口"之列，则"大口"势必难以堵住，工作中的强迫命令势必难纠正，被动局面势必难以扭转。近两年与1979年前后相比，尽管政策紧得多了，工作量大得多了，钱花得多了，但成效并不那么显著，若把因育龄妇女人数减少的影响因素除去，工作的进展更不那么乐观。其原因恐怕主要在于失去了多数群众的自觉行动和真心拥护。近两年，我们伤害了不少自觉实行计划生育的群众的心，这难以挽回的"左"的教训，实在值得我们认真汲取。

根据实际情况来调整控制人口的目标，本来是一项正常的工作，是符合实际，合乎科学的。将"十二亿以内"调整为"十二亿左右"，则增加了灵活性，接近了实际情况，既有利于政策的连续、稳定，又有利于政策的完善，避免相互掣肘，增强工作信心。反之，不利于中央7号文件的全面贯彻落实；在1987年我国人口生育高峰到来时，还会有人用"十二亿"来指责政策的完善。当前，农村的改革在逐步深化，城市的改革已经起步，各部门都在摸索和实践着合乎中国国情的路子；摆在计划生育工作面前的新情况、新问题层出不穷，这都迫切需要一个合乎国情、实事求是的科学的控制人口的奋斗目标。

在国家计生委制定全国人口发展区域规划中，有人提出我国人口要降到七、八亿的"适度人口"的观点。现时的"适度人口"这个概念是一位法国人口学家索维提出来的，现在他已经自己否定了这个观点，想不到却被我们一些人拾起来。这是在人口问题上的"左"的反映。其实欲速则不达，人口过程，是一个惯性极大的变化过程，在我国一个人口周期约七十年，我们不能幻

想把多年造成的人口失误在短短十来年调整过来，那样将带来更多、更大、更难于解决的新的人口问题。同时，要看到，在使人口与经济社会发展相适应过程中，人口并非决定性因素。我国现在人口是多了一些，也由此带来许多严重的困难。但也要看到另一面，即现阶段我国劳力资源丰富、消费市场广阔、人口众多、国力雄厚，是高速发展经济的大好时机。使我国的经济迅速发展起来，是达到人口与经济发展相适应的最主要方面，是积极的方面。经济的发展，必然带来文化的发展，带来人们生育观的根本改变。

在此，提出一个不够成熟的设想，供领导参考。我们认为梁中堂同志在给胡耀邦同志的信中，提出的晚育加间隔的办法是可行的。他的推算不准，提出间隔八到十年也很难行得通，但如果允许农村在24岁生育第一个孩后，隔四、五年再生一个，则有利于人口控制，又较易为农民所接受。这个做法，会在多数群众拥护、支持下把多孩降下来，使生育高峰趋向平缓，还可使几个年龄组的生育移至2000年后，增加完成本世纪末人口控制指标的可能性。初步推算，采用这个办法，到本世纪末全国人口可在123000万左右。如果能以《计划生育法》来公布这个办法，可以减小群众对政策稳定性的怀疑。2000年以后，城乡都可以采取这个办法。

总之，适当调整到本世纪末的人口控制指标，在人口学界、在计划生育工作干部中早已有这个意见，只是“十二亿”同前段计划生育工作中的错误，一直是个“禁区”，不敢妄加评论。中央7号文件使我们的思想得到了进一步的解放。我们建议，在“十二亿左右”这个目标下，允许各地按国家规划的要求，从实情和多数群众意愿出发，上下结合地制定本地的人口发展计划，让地方的自主权稍大一点，以便各地可因地制宜、合情合理地确定生育政策，使我国的计划生育工作更加健康地发展，为人类做出更大的贡献。

四　新中国人口政策回顾与展望[①]

田雪原

我国是世界第一人口大国，人口问题关系经济社会发展全局。新中国成立特别是改革开放以来，我国人口转变的加速推进成为经济社会发展的重要基础，其中以降低生育率为主旨的人口政策的有效实施起到了关键作用。然而，

① 人民日报，2009年12月4日。

目前社会上对我国人口政策还有不同看法和一些猜测，需要澄清；同时，步入低生育水平阶段以后，人口的变动又走到十字路口，人口政策面临新的抉择。

历史的足迹

新中国是在半殖民地半封建社会基础上建立起来的，封建社会“多子多福”的传统观念影响深远。1953 年全国人口普查，出生率上升到 37.0‰，死亡率下降到 14.0‰，自然增长率创下 23.0‰的新高。这表明，在短短的 3 年国民经济恢复时期，我国人口再生产类型就完成了由高出生、高死亡、低增长向高出生、低死亡、高增长的转变，随后迎来第一次生育高潮。这种情况引起了党和政府的关注，毛泽东同志在党的八大三次会议（扩大）的讲话中，提出抓人口问题“三年试点，三年推广，四年普遍实行”的设想，展露出新中国人口政策的雏形。1957 年 7 月 5 日《人民日报》发表了马寅初的《新人口论》，分析了人口增长过快同经济社会发展的矛盾，主张控制人口数量、提高人口质量，曾受到毛泽东等中央领导同志的赞扬。但是，1957 年反右派斗争一起，将适当控制人口增长当作马尔萨斯人口论批判，进而形成了“人口越多、劳动力越多、积累越多、发展越快”——人口越多越好的理论教条，人口问题成为无人敢于问津的“禁区”。虽然 20 世纪 60 年代前期，中央领导同志和有关文件曾提及控制人口和实行计划生育，但没有真正贯彻下去。在 10 年“文革”期间，人口和计划生育工作处于停顿、半停顿状态。

进入 20 世纪 70 年代，全国人口突破 8 亿。面对严峻的人口形势，国家开始加大人口控制力度，生育政策也逐步明朗起来。1971 年国务院批转《关于做好计划生育工作的报告》，把控制人口增长的指标首次纳入国民经济发展计划。1973 年提出“晚稀少”，强调核心是“少”，遂演变为“一个不少，两个正好，三个多了”的生育政策。1978 年国家明确提出“提倡一对夫妇生育子女数最好一个、最多两个”，并将“国家提倡和推行计划生育”写入宪法。1979 年 12 月，国务院计划生育领导小组办公室在成都召开工作会议，提出“提倡一对夫妇最好生一个孩子……这是我国目前人口发展中的一个战略性要求”。至此，一对夫妇只生一个孩子的政策已是呼之欲出。

关键的决策

20 世纪 70 年代后期，面对经济短缺、人口和劳动力过剩的严峻形势，中央领导同志多次强调控制人口增长、加强计划生育工作。自然科学和社会科学工作者也进行了不少相关研究。1980 年 3 ~ 5 月，中央连续召开 5 次人口座谈会。与会者认为，中国人口太多了，应当尽快将生育率降下来，实行一对夫妇

生育一个孩子的政策，并对生育一个孩子可能遇到的问题及如何解决进行了讨论。

关于会不会引起孩子智力下降问题。民间说，老大憨、老二聪、老三灵。是不是这样呢？经过查阅资料和论证，大家认定，生育孩子次序同孩子聪明不聪明没有必然联系，民间的说法缺乏科学根据。民间的说法同过去多生多育有关，因为生育的子女多，老大就担负着协助父母照料弟弟、妹妹的任务，表现出宽容大度，带有憨厚的劲头儿；后边的弟弟、妹妹就显得更活跃一些、聪明一些。

关于会不会引起人口年龄结构老化和劳动力不足问题。座谈会气氛热烈。有的主张，生育一个孩子的时间可以搞半个世纪、一个世纪，以解决我国人口严重过剩问题。有的认为，长期实行生育一个孩子的政策，会带来劳动力短缺、老龄化严重、社会负担过重等社会问题。笔者在起草报告中提出，提倡一对夫妇生育一个孩子主要是要控制一代人的生育率，因为控制住一代人的生育率，也就自然控制了下一代作父母的人口数量，因而主要是未来二三十年的事情。这样，既使人口增长得到有效控制，又使人口老龄化不致过于严重。将来可以通过生育政策的适当调整，避免老年人口负担超负荷以及劳动力不足问题的发生。

关于会不会出现“四二一”结构问题。提倡一对夫妇生育一个孩子，会不会造成老年人口为四、成年人口为二、少年人口为一的“四二一”代际结构呢？首先，老年人口为四不可能普遍存在。按照年龄组别死亡率 U 形曲线分布，每年每个年龄组均要死亡一定数量人口，老年人口年龄组死亡率要更高一些，二三十岁为人父母者不可能全部活到 60 或 65 岁以上。那么“二一”呢？只有独生子女结婚后又生育一个孩子，才具备形成“二一”的条件；如果实行独生子女结婚可以生育两个孩子的政策，“二一”也就失去了产生的条件。因此，提倡一对夫妇生育一个孩子在某些家庭可能出现“四二一”代际结构，但不具有普遍性，整个社会是不可能形成“四二一”结构的。

座谈会向中央书记处提交的报告和中央关于控制人口增长的《公开信》，体现了上述基本精神，奠定了 20 世纪 80 年代以来我国生育政策的基调。它的基本点是：国家干部和职工、城镇居民除特殊情况经过批准者外，一对夫妇只生育一个孩子。农村普遍提倡一对夫妇只生育一个孩子，某些群众确有实际困难要求生两个的，经过审批可以有计划地安排。不论哪种情况，都不能生三个。少数民族也要提倡计划生育，要求可适当放宽一些。可见，1980 年中央正式提出以提倡生育一个孩子为主要标志的生育政策，绝不是“拍脑袋”的

产物，而是经过了认真讨论和论证，对其实施结果进行了深入研究，是符合国家和民族根本利益的抉择。此外，座谈会还讨论了人口素质、人口性别比、人口城市化、人口民族构成等问题，并提出了相应的政策建议。近30年的实践证明，当时对人口变动和发展趋势的判断是正确的，制定的政策是成功的。这样说，并不意味着我国的人口政策已经尽善尽美了，包括人口政策在内的任何政策，总是要不断发展和完善的。特别是20世纪90年代中期我国进入低生育水平阶段后，人口政策也应适应变化了的情况，与时俱进地进行调整。

当前的选择

我国可以实行“三步走”的人口发展战略：第一步，把高生育率降低到更替水平以下，实现由高出生、低死亡、高增长向低出生、低死亡、低增长的转变，这一步已在1992年完成。第二步，稳定低生育水平至人口零增长，同时注重人口素质提高和结构调整，预计这一步可在2030年前后实现。第三步，零增长以后由于人口的惯性作用，总体人口将呈一定程度的减少趋势，届时再依据经济社会发展以及资源环境状况，作出理想适度人口的抉择。这里所说的“理想适度人口”是全方位的，不仅人口的数量是适当的，而且质量是较高的，年龄、性别等的结构是合理的，同资源、环境以及经济社会发展是相适应的。

当前我们正处在人口发展战略的第二步，如何走好这一步？指导思想和基本任务可表述为：在科学发展观指导下，实行控制人口数量、提高人口素质、调整人口结构相结合，实现人口与资源、环境以及经济、社会可持续发展。为此，应制定包括人口自身变动、人口与发展在内的全面发展的人口政策，逐步实现由人口数量控制为主向数量控制与质量提高、结构调整并重转变，最终过渡到以质量提高和结构调整为主的人口政策。就数量控制而言，建议考虑以下生育政策选择：

其一，全国不分城乡，夫妇双方均为独生子女者，一律允许生育两个孩子。这一条现在即可实施。因为，当前已婚育龄妇女独生子女领证率城镇远高于农村，实行“双独”结婚生育两个孩子，农村生育率升高极其有限。

其二，夫妇一方为独生子女者，允许生育两个孩子，农村现在可以实施，城镇可从“十二五”开始实施。在农村，由于独生子女率较低，“一独生二”影响有限；在城镇，由于独生子女率普遍很高，夫妇一方为独生子女者比例不会很高，对生育率影响也不会很大。特别是到“十二五”，城镇30岁以下育龄妇女将进一步减少，影响要更小一些。实行“一独生二”的生育政策，对

于“一独”方的父母家庭养老和改变家庭人口年龄结构具有重要意义。

其三，在有效制止三孩及以上多孩生育条件下，农村可普遍允许生育两个孩子。目前，农村实际的总和生育率仍在2.0上下，实行“限三生二”政策，生育率可大体维持在目前的水平，不会造成大幅度反弹，也不会影响2030年人口零增长目标的实现。普遍实行“限三生二”，改变目前农村只有独女户才可以再生育一个孩子的政策，对于治理出生性别比升高具有积极作用。

五 加快中国人口政策从非常态向常态过渡①

——纪念《中共中央关于控制我国人口增长问题致全体共产党员共青团员的公开信》发表30周年

陈 剑

1980年9月25日，中共中央发表了《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员共青团员的公开信》（以下简称“公开信”）。今年是公开信发表30周年。30年来，中国推行改革开放，经济连续30多年奇迹般的增长，使整个中国社会发生了历史性的变革。与此同时，人口生育环境也发生了重大变化。公开信提出“到三十年以后，目前特别紧张的人口增长问题就可以缓和，也就可以采取不同的人口政策了”。现在看来，公开信提出的这一推断与现实状况十分吻合，中国的人口政策，也应当从非常态向常态化转移，从以严格限定每对夫妇只生育一个孩子为主要内容的生育政策向允许每对夫妇生育两个孩子的生育政策过渡。

（一）中国人口生育环境已经发生的重大改变

30年来，中国人口生育环境发生了重大变化。这种变化，主要体现在以下两个方面：

1. 中国经济社会的全面发展

中国人口生育环境发生重大变化的基本因素是中国社会在这30年发生了历史性的变化。30年前，中国人均GDP不足300美元，人民受教育水平较低，是当时世界上最贫穷国家之一，绝对贫困人数超过几亿人口。贫穷导致多育，这是一个普遍适用的人口规律。经过30年的迅速发展，中国经济增长连续30

① 此文原载2010年9月10日中共中央党校《理论动态》旬刊1862期；

年保持 9.8% 的增长速度，2009 年人均 GDP 水平达到了 3700 美元；人口城市化水平也由 30 年前的 18% 提高到目前的 47%，考虑 1.5 亿新一代农民工常年居住在城市，中国人口城市化的实际水平已经超过 50%，即中国目前已经有近 7 亿人口居住在城市；人们的文化程度也比 30 年前有了较大幅度提高，特别是女性育龄人群受教育水平的提高，更是对生育率下降起着至关重要的作用。

"发展是最好的避孕药"，已经被人类历史反复证明为真理性认识。越是富裕地区，教育程度越高，越不愿多生育。由于导致多生育的经济社会环境有了重大变化，目前的生育人群正是在改革开放 30 年期间出生长大的人群，他们的生育观念较之 30 年前他们的父辈已经有了根本的改变。少生优生已经成为普遍意识。

正是中国社会环境促使人们的生育意愿发生了重大变化，人们的生育意愿与生育政策要求已十分接近，完全依靠行政力对人们生育行为进行干预的时代已经结束或基本结束，计划生育工作已经告别"天下第一难"的工作。

2. 中国妇女的低生育率状态已经持续了 20 年

总和生育率是指每对夫妇终身生育子女数的一个近似测量指标。当总和生育率稳定在 2.1 时，可近似理解平均每对夫妇生育 2.1 个孩子数，人口趋势就会处于代际人口数量不增不减的状态，这在人口学界被称为代际更替水平。中国从 20 世纪 70 年代开始在全国范围内实行以晚育、间隔、少生为主的计划生育政策，中国妇女的生育水平出现了世所罕见的空前下降。公开信发表以后，中国采取了人类历史上最为严格的生育政策，即"一孩化"生育政策。虽然从严格意义上分析，这一说法并不确切，还有一些人群因各种原因可以生育两个甚至更多的孩子，但对大多数中国育龄人群来说，一对夫妇只允许生育一个孩子。虽然生育政策在其后的一个阶段进行了微调，但全国的政策生育率仍达到了 1.47，即三分之二的家庭只能允许生育一个孩子。

公开信发表之时，即 1980 年，中国妇女的总和生育率为 2.24，已接近 2.1 的代际更替水平。自 20 世纪 90 年代初以后，中国妇女的总和生育率持续下降，已降到更替水平以下，进入了低生育率时代。从 20 世纪 90 年代中期以来，中国妇女总和生育率进一步下降，已降到 1.5 以下，并且大体稳定。也就是说，中国妇女生育率的持续下降已有 20 年历史。

人口发展有其内在的规律，中国目前的人口增长完全是人口惯性使然。这种惯性的力量已呈日益减弱的迹象。因此，清醒地认识中国目前人口增长的态

势和成因十分重要。

人口学研究表明，生育率如果长期低于代际更替水平，人口总量也将进入快速萎缩阶段。有几个数字可以说明这个问题，一是20至29岁的育龄妇女人数持续下降。20世纪90年代，中国20至29岁的育龄妇女人数达1.25亿人（1993年），而到了2009年，这一数字已经下降到9000万；由于妇女生育率持续下降和育龄妇女人数的减少，中国人口自然增长率也在不断下降。1990年，中国人口自然增长率为14.39‰，而到2009年，这一数字已降到5.05‰。每年净增人口的绝对数也从20世纪90年代的1000万左右，降低到目前每年的600万至700万，2009年净增人口为672万。二是由于生育水平的持续走低，低生育率的效应日益显现，最突出的就是人口年龄中位数持续上移，以及近年来高考报名人数的锐减和人口老龄化日益严重。0至14岁人口比重从1980年的33.59%下降到2008年的19%，65岁及以上老龄人口比重则从1980年的4.9%上升到2009年的8.5%。如果中国继续维持这一低生育水平，中国人口总量将在今后15年左右达到峰值，然后出现持续下降，进入长期的人口负增长阶段。问题的严重性在于，中国生育水平越低，持续的时间越长，累积的负增长的惯性也就越大，未来人口负增长和人口老龄化的代价也就越大，长期的低生育率将对中国社会各方面产生深刻的影响。

（二）计划生育成功的实践

生育政策从非常态走向常态，即允许一对夫妇生育两个孩子，是否意味着人口出生率会在短期有较大幅度增长。从计划生育的实践看，这个担心是多余的。20世纪80年代中期，国家人口和计划生育委员会在全国一些地区进行“二孩政策”的试点，这些地区包括甘肃省酒泉地区、山西省翼城县、河北省承德地区、湖北省恩施地区，虽然这些地区总体发展水平较为落后，但20多年的试点说明，这些地区由于生育政策符合绝大多数群众的生育意愿，多年来人口保持低增长，三孩生育微乎其微，不存在“允许生育二孩，就会引发多孩生育”的推断。此外，20多年的实践，这些地区的人口结构相对合理，特别是人口出生时性别结构都处于正常或接近正常水平。

另一个实例是，2003年至2004年，经湖北省人大批准，该省的长阳、五峰两县，属于老少边穷地区，也分别推出了允许普遍生育两孩的政策。几年的实践说明，这两个县的生育水平持续平稳，人口自然增长率接近于零。也就是说，即使在欠发达地区，符合绝大多数育龄人群的生育政策同样也可以稳定低生育水平。

从世界各国推行计划生育的实践看，印度尼西亚的做法值得关注。印尼是一个信仰穆斯林的国家，作为一个人口大国，政府推行计划生育与穆斯林教规相结合，长期以来推行和鼓励一对夫妇生育两个孩子的政策。从实行效果看，由于这一政策得到绝大多数人的理解，印尼的人口自然增长率长期保持较低的水平。

那种认为，一旦生育政策放宽，就会出现生育率反弹的观点，没有看到中国经济社会快速发展对人们生育观念的巨大影响，这种担忧也缺乏实例和数据支撑。国内和国际成功的案例恰恰说明，生育政策的适度放宽，即允许一对夫妇生育两个孩子，有利于低生育水平的可持续和人口结构的合理性。

从各国的实践看，一旦人们的生育意愿发生改变，即转向少生优生，即使采取鼓励生育的政策也很难奏效。德国、俄罗斯，包括我国台湾在内的实例说明，即使采取鼓励生育的政策，在人们的生育观念已经转变的情况下，也难以遏制生育率持续下降对人口总量持续减少的影响。

（三）生育政策回归常态，既是形势要求，也是诚信使然

中国目前采取的以严格限定一对夫妇生育一个孩子为主要内容的生育政策，是一种非常态、社会政治成本高昂的且在一定时期采取的特殊政策。之所以说非常态，是因为迄今为止，全世界还没有哪一个国采取过这样的政策；之所以说一定时期，是因为这种政策不可能长期实施，而只是一定阶段不得已而为之的政策，过了一定时期，就应当回归常态；之所以说政策特殊，是因为这种政策严格限制了公民的生育权利，并将这种生育权利限定在一个十分狭小的空间。因此，在公开信 30 年之际，在中国人口生育环境已经发生重大变化、人口增长的严峻形势大为减缓的情况下，将这种特殊的人口政策从非常态回归常态，就应当看作一个十分自然的过程。其必要性至少有以下几方面：

一是形势要求。这在前文已经做了详尽分析。回归常态，即允许一对夫妇生育两个孩子，不仅人口增长不会出现较大震荡，还会进一步遏制人口增长，使低生育率更具有可持续性。20 世纪 80 年代，国家在全国进行一些二胎政策试点时就发现这一规律性特征，但由于决策者对这一规律性特征缺乏认识，也使得这一规律性特征至今仍缺乏普遍认同。20 多年计划生育国际国内的实践，有必要加深人们对一规律性的认识。也就是说，生育政策的口径适度放宽，反而更有利于人口增长的控制，有利于人口的协调发展，这样一个充满辩证法的命题，我们至今还缺乏深刻认识。

二是诚信使然。中国共产党是一个讲究诚信的政党，言必行、行必果，在

人口形势发生变化的今天，兑现公开信的庄严承诺，既是一个负责任的政党的庄重选择，也有利于中国社会诚信的回归。

三是科学发展观的要求。科学发展观的核心是以人为本，尊重公民的生育权利，赋予公民自主决定生育、避孕、生育时间的权利，也是科学发展观在生育政策上的体现。

在纪念公开信发表30周年之际，今年4月也是计划生育先驱玛格丽特·桑格提出口服避孕药并正式在临床上使用50年，这是两个对中国生育水平下降都具有重要影响的事件。调整目前的生育政策，将中国生育政策调整到一对夫妇生育两个孩子的常态发展轨道，这是我们对这两个事件的最好纪念。

六 积极稳妥地逐步完善生育政策

——彭珮云同志致中央领导的信①

近年来，学术界和社会上对生育政策议论不休。2011年4月26日，中央政治局就世界人口发展和全面做好新形势下我国人口工作进行了集体学习。在中央正在研究生育政策问题之际，作为一个长期从事计划生育工作，并一直关心人口与计划生育工作的老党员，特向中央领导同志陈述自己的一些看法，供参考。

生育政策事关人民群众切身利益，事关经济社会发展大局，事关国家、民族未来，是一件大事。我拥护中央关于“坚持计划生育基本国策，逐步完善政策，促进人口长期均衡发展”的决定。我以为现在有必要，也有条件积极稳妥地逐步完善生育政策。

上世纪80年代以来，由于党中央、国务院的坚强领导，广大人民群众的积极参与，以及国家计生委历届领导班子和计划生育系统干部坚持不懈的努力，人口计划生育工作取得了举世瞩目的成就。进入21世纪，我国的人口形势发生了历史性的变化，人口过快增长的势头已经得到有效遏制，最近公布的第六次全国人口普查结果充分说明了这一点。2010年11月1日，全国大陆人口共13.4亿人，2000年到2010年的十年间，我国人口净增长7390万人，年均增长率为5.7‰，比前一个十年人口净增长减少了约5600万。自上世纪90年代以来，我国妇女生育水平已经降到了更替水平以下并持续走低。据人口学

① 此文是彭珮云同志2011年上半年给中央领导的信函。标题是编者所加。

者按六普数据初步推算，2010年我国妇女总和生育率（即按当年的生育水平，平均每个妇女一生生育孩子的数量）可能在1.5以下，属于很低生育水平。“十二五”时期育龄妇女总数将缓慢减少，其中20～29岁生育旺盛期育龄妇女总数将缓慢减少，其中20～29岁生育旺盛期育龄妇女将从2011年的1.08亿减少到2020年的0.85亿。可以预见，未来我国人口增长量还将进一步减少，并在不远的将来进入人口负增长阶段。

在人口增长速度逐渐放慢的同时，人口结构的矛盾日渐突出。六普结果表明，我国60岁及以上人口为1.78亿，占总人口的13.26%，其中65岁以上人口为1.19亿，占总人口的8.87%，不仅老年人口数量大，人口老龄化速度快，而且具有“未富先老”的特征，使我们应对人口老龄化面临许多困难。尽管我国目前劳动力总量庞大，但15～59岁劳动年龄人口将在近期达到峰值之后逐渐减少，2025年后减少速度将明显加快。特别值得重视的是，因为长期以来生育水平低，将使新增的年轻劳动力数量显著减少，劳动力将不断老化。这势必对我国未来人力资本的活力以及经济社会的可持续发展产生负面的影响。所以，不可因当前劳动力总量庞大而忽视年轻劳动力的锐减趋势。

从上世纪80年代中期起，我国人口的出生性别比开始高出正常值范围，现已成为世界上出生性别比失衡最严重、持续时间最长的国家，虽经整治，收效甚微。据六普初步汇总的情况，2010年出生人口性别比仍为118.06，这将给社会和谐稳定带来隐患，也关系到能否真正实现男女平等。

此外，还存在独生子女家庭脆弱的风险，国家为落实严格的生育政策的行政成本增大，一些基层干群关系紧张等问题。

以上情况说明，我国正面临前所未有的、非常复杂的人口形势。1980年，中共中央“关于控制人口增长问题致全体共产党员共青团员的公开信”指出，“到30年以后，目前的特别紧张的人口增长问题就可以缓解，也就可以采取不同的人口政策了。”根据已经变化了的人口形势，现在是到了对我国生育政策进行适当调整的时候了。过高的生育水平和过低的生育水平对经济社会发展都是不利的。现在我们应该认真研究由于生育水平过低已经带来和将要带来的后果。要坚决贯彻以人为本的科学发展观，在实现有效控制人口数量过快增长的同时，着重研究如何改善人口结构，促进人口长期均衡发展和人的全面发展，促进人口与资源、环境、经济、社会全面协调可持续发展。

人口再生产有自身的客观规律，人口变动的周期长，更需要具有前瞻性的战略眼光，从长计议，未雨绸缪。从国际上看，绝大多数发达国家和地区的人口增长率很低，有些国家和地区已经深受超低生育率的困扰，尽管采取种种措

施鼓励生育，但迄今收获不大。

我以为，我国生育政策应逐步调整为允许一对夫妇可以生育两个孩子，同时严格控制三胎及多胎。这对于改善人口结构，促进人口长期均衡发展，维护社会稳定和谐，保持未来社会的活力与竞争力，实现经济社会全面协调可持续发展都是十分必要的，完全符合国家和人民的根本利益和长远利益；也是广大人民群众的愿望，是一项顺民意的“民心工程”。

完善生育政策，应有步骤地进行。目前，应及早启动试点工作，可以首先在生育水平长期稳定、工作基础较好的省市允许一方是独生子女的夫妇生育两个孩子，以期在实践中积累经验，实现平稳过渡，为下一步不失时机地在全国范围内推广试点和完善生育政策创造有利条件。如果迟迟不启动试点，再拖延几年，或者虽然试点，但试点面很小，积累的问题和矛盾就会更多。完善生育政策决不是放松计划生育工作，而是要继续坚持计划生育基本国策，全面做好人口工作。稳定适度的低生育水平仍是我们要坚持的重要目标。我坚信，只要各级党委政府切实加强领导，各有关部门兢兢业业深入细致地做好工作，完善生育政策的工作一定会得到广大干部、群众的理解与支持，收到好的效果。

完善生育政策是一项重大决策，受到全社会的关注。目前各方面还有许多不同的认识，一些人长期形成的思维定势一时难以改变，要有一个认识过程。因此，广泛深入地做好宣传教育工作，牢牢把握舆论引导的主动权极为重要。要通过宣传使广大干部、群众了解人口发展的客观规律，明白逐步完善政策的必要性，重要性和紧迫性，消除人们的种种疑虑，把人们的思想认识统一到中央的政策部署上来，保证这项工作平衡推进。

有些同志担心允许一对夫妇生育两个孩子会导致生育率反弹和出生人口大幅上升。在一般情况下，长期保持一对夫妇生育两个孩子，下一代人口数量正好替代上一代人口数量，可实现人口零增长。目前，由于以往积压的可以生育二胎夫妇较多，如果普遍允许生育二胎，在短期内出生人口数可能会有所增加。但是，政策上允许生育二胎并不等于所有夫妇都会生二胎。即使放开二胎，生育水平也不大可能反弹到更替水平以上。由于我国经济社会的发展和计划生育的深入开展，人们尤其是年轻人包括农村的年轻人的生育意愿和生育行为已经有了很大的变化。现在人们对孩子的期望提高，养育孩子的成本加大；职场竞争激烈，生活压力大；许多人对生活方式的追求也与过去不同；大量进城的农村青年生活还缺乏保障，不能也不愿意多生孩子。从已经实行二胎政策20多年的甘肃省酒泉市、山西省翼城县、河北省承德市、湖北省恩施自治州

等地800多万人的实践看，多年来这几个地方人口都保持低增长，平均每个家庭生育不到两个孩子，并没有出现因为生育政策宽松而引发生育反弹、“允许生两个，群众就会抢生三孩”的现象，党群关系也得到改善。地处老少边穷地区的湖北省宜昌市长阳县、五峰县，近年来实行二孩政策，生育率仍低下。如果把允许生二胎的风险夸大，就难以在下一步向普遍允许生二胎政策推进，顺利完成调整生育政策、改善人口结构的任务。

有些同志担心部分省市进行完善生育政策的试点工作会使其他地区的计划生育工作产生波动。这就要求各地党委、政府和有关部门切实加强领导，针对干部队伍、群众的反应做好宣传教育工作，更加注重利益导向和服务关怀，引导各地按照国家的统一部署逐步完善生育政策。我以为，允许一方是独生子女的夫妇生育两个孩子的试点工作不宜时间太长，取得经验后即可在有条件的地方推开。在试点的同时，其他省市也应抓紧做好思想准备和工作准备。凡是具备了条件、做好了准备的，就可以从本地实际出发，逐步完善生育政策。目前，我国绝大部分省区市的生育水平都已经降到了更替水平以下；少数生育水平相对较高的地区大都是原来生育政策较宽，人口占全国人口的比重也不大。只要做好工作，对全局不会有大的影响。

有些同志担心生育政策调整会对人均GDP产生影响。改革开放30多年来，我国宏观经济形势已经发生了重大变化，我国宏观经济的主要矛盾已经从供给不足转向消费需求相对不足。我国宏观经济政策的主要目标，已经从减少消费和扩大储蓄（投资）转向扩大消费需求。生育政策调整后，适当多生一些孩子可以直接扩大消费需求，20～25年后这些孩子成长为劳动力，可以减缓我国劳动力下降和人口老龄化的速度。我国目前的出生率已经很低，出生人口数占总人口比重很小，即使由于生育政策调整出生数量有所增多，对人口总量的影响也是很有限的。

那种认为“人口下去了，经济就上去了”的简单化的看法是经不起实践检验的。日本人口从2005年开始负增长，根据日本厚生省有关人员的预测，到2055年日本人65岁以上的老年人口将达总人口的40.5%；到本世纪末，日本人口将减少一半以上。日本人口的减少，并未推动日本经济和人均GDP的快速增长，相反，许多人认为日本经济的长期不振，与人口老化和国内消费需求不足有关。日本的历史经验，值得我们引以为鉴。

有些同志担心调整生育政策会加重对资源、环境的压力。我国当前面临的资源、环境的重大压力，主要不是由于人口增量过大造成的。2000～2008年期间，我国能源消费总量增长了105.7%，但同期人口仅增长了4.8%。可见，

我国能源消费问题迅速上升，主要是人均消费量的增长，是粗放式的经济增长方式所致。控制能源消费总量增长的关键在于加快转变经济发展方式，实行更加有效的生产方式和生活方式。

我相信，只要认真做好工作，当前对生育政策调整的种种担忧和不同意见，在实践中将会逐步统一认识。

在“十二五”期间，对我国生育政策的调整不仅是必要的，而且具有重大的历史意义。应该从战略和全局的高度，尽早决策，以便为建设富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家创造良好的环境，使计划生育事业成为落实以人为本、促进社会和谐的甜蜜事业。

后　记

对20世纪70年代末期至整个80年代以至90年代初期的计划生育政策演变史作一个梳理，是笔者多年的愿望。这段历史之所以需要梳理，是因为这段历史直接影响当下乃至未来中国的发展。当下中国，是既往中国的延续和发展。而现行计划生育政策，也正是在那13年（1978年至1991年）确定的。原本20世纪70年代实施效果十分理想的“晚稀少”，为什么会走向“一孩化”，再至“独女户”。现在看来，结论是较为清晰的，这一生育政策调整，党、政府和几亿中国人为此付出了高昂的代价。

20世纪80年代这段历史，离我们很近，近到让我们感觉还只是昨天发生的事。笔者只是这段历史的部分亲历者。随着时间的推移，日益感觉到这段历史对当今乃至后人的巨大影响。对这段历史进行梳理，可以发现，生育政策发生急剧改变的过程中，即生育革命的产生，几乎所有的当事人，都怀有十分崇高和善良的动机，都是为了国家富强，人民生活水平的提高，等等。但就是在这些善良动机下，“革命”发生了，并为此付出了代价。

本书的写作，目的不是追究任何人的责任。事实上，也难以追究任何人的责任。这正是现有体制的弊端和优越性所在。因为没有任何人会为这项急剧变革的政策的制定买单，或承担责任，但整个社会却为此付出沉重的代价。

写作此书的动机，只是试图在一定程度上还原这段历史，并能够为生育政策放开两孩乃至向自由生育迈进做出一点贡献；只是探索建立一个公民有序参与的公共政策形成机制，使社会政策的形成，也许做不到最好，但至少不能太坏；只是对人口结构失衡和持续的低生育率对未来长期发展影响，有一个清醒认识和积极应对。写作此书，既是对过往历史的回顾，也是对自己在计划生育系统十年工作的总结。

写作此书过程中，笔者试图秉持客观、理性原则，尽可能用事实和材料说话，尽管如此，由于诸多史实和材料没有解密，有些只能大胆想象，合理推测。这些推测，是否符合历史真实，只有仁者见仁了。

在写作此书过程中，得到了诸多朋友和领导的关心和帮助。需要感谢的领导和朋友有老领导彭珮云主任，老领导田雪原所长，好朋友梁中堂先生、马赢通先生、张敏才先生，以及北京大学穆光宗教授、北京市委党校闫萍博士、北京改革和发展研究会的毛雪峰主任等。此外，当年在国家计生委工作的同事彭志良先生、陆慧丽女士、陈胜利先生也给予了一些帮助。还应当感谢社会科学文献出版社的恽薇、许秀江同志，以及夫人陆敏大夫，正是因为他们的积极努力，这本书才能够如期呈现在读者手中。

笔者虽然30多年前曾在吉林大学攻读人口专业研究生，但近年来接触人口与计划生育有限，特别是疏于人口与计划生育的资料收集和整理。在写作此书过程中，尽可能将所用所知的文献来源给予注明，但也难以避免挂一漏万。本书不完全是一部学术专著，只是希望引发全社会关注，推动生育政策调整，对未来人口形势严峻性有一清醒认识和积极应对。由于需要兑现交稿的时间，从提出这一写作设想到完稿只有半年多时间，“萝卜快了不洗泥”，本书的不足之处，乞求得到读者的谅解。

希望此书能够引发读者的关注和沉思。

陈 剑

2014年10月30日

图书在版编目（CIP）数据

中国生育革命纪实：1978～1991/陈剑著．—北京：社会科学文献出版社，2015.4
ISBN 978-7-5097-7230-0

Ⅰ．①中…　Ⅱ．①陈…　Ⅲ．①计划生育-人口政策-研究-中国-1978～1991　Ⅳ．①C924.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2015）第 048011 号

中国生育革命纪实（1978～1991）

著　　者／陈　剑


出 版 人／谢寿光
项目统筹／恽　薇　许秀江
责任编辑／许秀江

出　　版／社会科学文献出版社·经济与管理出版分社（010）59367226
地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦　邮编：100029
网址：www.caijingbu@ssap.cn
发　　行／市场营销中心（010）59367081　59367090
读者服务中心（010）59367028
印　　装／三河市尚艺印装有限公司

规　　格／开　本：787mm×1092mm　1/16
印　张：17　字　数：314 千字
版　　次／2015 年 4 月第 1 版　2015 年 4 月第 1 次印刷
书　　号／ISBN 978-7-5097-7230-0
定　　价／65.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

版权所有 翻印必究



WISDOM OF TRANSFERENCE

施己之善得，回向于智慧
出书犹如此道

公众平台

人口·经济·社会

……对我国生育政策的调整不仅是必要的，而且具有重大的历史意义。应该从战略和全局的高度，及早决策，以便为建设富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家创造良好的环境，使计划生育事业成为落实以人为本、促进社会和谐的甜蜜事业。

——彭珮云

出版社官方微信

www.ssap.com.cn

ISBN 978-7-5097-7230-0

ISBN 978-7-5097-7230-0
定价：65.00元